



Revista de
Educación

Septiembre-Octubre

1975

Nº 240



**Historia de la
Educación en
España (1857-1970)**

CONSEJO DE REDACCION

Presidente:

Juan Velarde Fuertes

*Asesores del Consejo
de Redacción:*

Directores de los Institutos
de Ciencias de la Educación

Director:

Julio Seage Mariño

Jefe de Redacción:

Consuelo de la Gándara

La Dirección de la Revista no se hace
responsable de los juicios personales de
sus colaboradores



Publicación de la Secretaría General
Técnica del Ministerio de Educación
y Ciencia. Alcalá, 34. Madrid-14 (España)

Edita: Servicio de Publicaciones del MEC
Ciudad Universitaria, Madrid-3 (España)

Depósito legal: M 57/1958

Imprime: Boletín Oficial del Estado

Número 240 ☆ Septiembre-octubre 1975



Sumario

	Páginas
PRESENTACION	3
ESTUDIOS	
ANTONIO ALVAREZ MORALES: Los precedentes de la Ley Moyano.	5
MARIANO y JOSE LUIS PESET: El fin del antiguo régimen y la Universidad liberal.	14
IVONNE TURIN: 1898, el desastre ¿fue una llamada a la «educación»?	23
DIEGO QUINTANA: La política educativa en España entre 1850 y 1939.	30
SALVADOR FERRER: La Escuela de Estudios Superiores del Magisterio (1909-1932).	41
ANTONIO MOLERO: La Segunda República Española y la enseñanza (primer bienio).	51
MATILDE VAZQUEZ: La reforma educativa en la zona republicana durante la guerra civil.	60
MANUEL UTANDE: Treinta años de enseñanza media (1938-1968).	73
ANTONIO ALVAREZ DE MORALES: Los precedentes del Ministerio de Educación.	87
JULIO SEAGE y PEDRO DE BLAS: La Administración Educativa en España (1900-1971).	99
EMILIO LAZARO: Historia de las construcciones escolares en España.	114
VICTORINO MAYORAL: El Consejo Nacional de Educación: origen y transformaciones.	127
ARTICULOS CLASICOS	
Introducción.	141
ADOLFO POSADA: La transformación del Ideal universitario.	143
DOCUMENTACION	
La enseñanza superior corta: algunas consideraciones generales.	153
ACTUALIDAD EDUCATIVA	
Información educativa: <i>República Federal de Alemania</i> : Nuevos impulsos en la investigación científica. <i>Bélgica</i> : Una experiencia innovadora: la Universidad de la Tercera	

Edad. *Dinamarca*: Reforma de la educación primaria; la educación sexual en Dinamarca no atenta contra los derechos del hombre. *Finlandia*: Modificaciones en la escuela integrada. *Francia*: ¿Saturación del número de profesores?; apertura del curso escolar sin sorpresas. *Países Bajos*: Duración de los cursos universitarios. *Conferencia Internacional de Educación*: Necesidad de transformar el sistema de formación del profesorado. *Conferencia Europea de Rectores*: Las Universidades del Este y del Oeste no llegan a un compromiso. *Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación*: Distribución de oportunidades educativas a lo largo de la vida del individuo. *Conferencia de la Asociación Internacional de Universidades*: Las escuelas, no las universidades, deben luchar contra la desigualdad. 161

CRONICA LEGISLATIVA

ESPAÑA. 177
 FRANCIA: Ley relativa a la educación. 179

BIBLIOGRAFIA

Notas críticas

SERVICIO DE PUBLICACIONES: «Iniciación a la música». UNIVERSIDAD DE OVIEDO ICE: «Investigación prospectiva sobre profesorado INCIE».—JEAN CAPELLE: «Education et politique».—F. MURO DE ISCAR: «La Universidad de las puertas cerradas».—RAFAEL LOPEZ PINTOR y RICARDO BUCETA: «Los españoles de los años 70».—GABRIEL FORTELLA CASARES: «Los orígenes del capitalismo en España».—VALERIANO BAILLO, RAMON GARCÉS, EDUARDO SALVADO y PAOLO TUFARI: «La experimentación educativa. Resultado de una investigación sociológica».—JAIME SARRAMONA: «Tecnología de la enseñanza a distancia».—JOSE LUIS RODRIGUEZ DIEGUEZ: «La función de control en la educación».—A. GONZALEZ ALVAREZ: «Política educativa y escolaridad obligatoria».—JOSE A. RIOS GONZALEZ: «Juguetes, cine, deporte y arte infantil».—M. PERETTI: «La educación sexual».—B. R. BUGELSKI: «Psicología del aprendizaje aplicada a la enseñanza».—MARIANO PEREZ GALAN: «La enseñanza en la Segunda República Española».—VARIOS: «Où va l'Administration française?».—J. GAY, A. PASCUAL y R. QUILLET: «Sociedad catalana y reforma escolar. La continuidad de una institución».—PALOMA RUPEREZ: «La cuestión universitaria y la Noche de San Daniel».—G. CATY, G. DRILHON, G. FERNE, N. KAPLAN y S. WALD: «Le système de la recherche. Etude comparative de l'organisation et du financement de la recherche fondamentale».—NICOS P. MOUZELIS: «Organización y burocracia». 185

Noticias de libros

SOLER FIERREZ, EDUARDO: «La recuperación en EGB».—OCDE: «Education et vie active dans la société moderne».—BAYEN, MAURICE: «Histoire des Universités». 212

La educación en las revistas

Presentación

En general, los estudios de investigación histórica sobre la evolución de la educación en España son poco frecuentes, si bien en los últimos años ha ido apareciendo un importante elenco de obras de este tipo. En este sentido pueden considerarse las investigaciones de Ivonne Turin, A. Alvarez Morales, M. y J. L. Peset, M. Pérez Galán, o los estudios en torno a la Institución Libre de Enseñanza. Con todo, no resulta fácil reconstituir algunos períodos históricos e instituciones educativas. Así como existe literatura abundante sobre la Institución Libre de Enseñanza y sobre el período 1874-1900 e incluso sobre los antecedentes de la Ley Moyano, en cambio el período de la Dictadura y el de la Segunda República no han sido objeto de atención suficiente por parte de los investigadores. Del mismo modo, escasean investigaciones solventes sobre el período 1936-1970.

La REVISTA DE EDUCACION, a través de varios estudios, intenta recoger en este número algunas de las últimas investigaciones en esta materia, referidas a diversos períodos de su historia.

El largo camino recorrido por la política educativa desde 1812 (comienzo de la modernización educativa en este país) hasta la Ley Moyano (1857) estuvo caracterizado por las luchas entre los partidarios del antiguo régimen y los liberales. La educación se ve sometida, durante estos casi cincuenta años, a fuertes tensiones de reformas y contrarreformas de todo signo, que adquieren especial virulencia cuando Fernando VII toma medidas para extirpar de las universidades todo aquello que «pudiera ser sospechoso de haber propagado las doctrinas anárquicas e irreligiosas», o cuando sencillamente cierra las universidades en 1830.

Los cuarenta años transcurridos desde la Ley Moyano hasta 1898 son un claro ejemplo del juego esterilizante de las fuerzas políticas en la España de finales del siglo XIX. Los períodos iniciados en 1868 y 1874, respectivamente, forman parte de esa constante oscilación pendular de la historia de España del siglo XIX. Sobre todo a partir de 1874, la carencia de una adecuada instrumentación económico-administrativa inutiliza prácticamente la profusa legislación de este período. Y, como en tantos otros aspectos, la historia real de la educación en España sigue derroteros muy diferentes de los decretos de la Gaceta.

Al estallar la crisis del 98, la situación educativa se caracteriza por un 65 por 100 de la población analfabeta, un 1,5 del Presupuesto del Estado dedicado a la educación, y el problema secular de la retribución del profesorado. Esta situación golpea las conciencias más responsables de la época. Cossío, Labra, Vincenti o Costa alertan al país sobre la necesidad de una reforma de la instrucción pública. Es patética a este respecto la amargura e ironía de Cossío cuando al referirse a los dos millones y medio de niños que no asisten a la escuela, casi se congratula de ello porque «perderían allí el tiempo y la salud».

Esta dramática perspectiva provoca una reacción oficial que se traduce, a través de la colaboración de liberales y conservadores, en una serie de reformas. Entre ellas destacan la constitución de una caja especial para el pago a los maestros y la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes con carácter autónomo. Ambas medidas constituyen los pilares básicos de una política de consolidación de la infraestructura administrativa del sector educativo. Precisamente en este año se ha cumplido el LXXV aniversario de la creación del Ministerio en 1900.

Otro punto culminante de la historia educativa es el primer bienio republicano. Se trata de un período de profunda renovación educativa con una importante creación de escuelas, con un presupuesto en aumento, que por vez primera representa el 7 por 100 del Presupuesto del Estado, y con un reforzamiento de la estructura administrativa. En el plano cualitativo destaca el intento de aplicación de una reforma apoyada en la escuela unificada.

A partir de 1939 la educación entra en un período de revisión total, tanto en el plano de los fines como en el de los medios. Como resultado de la ideología imperante, el sistema educativo queda enmarcado en unos principios rígidos y el Estado cede amplias competencias a la iniciativa privada. La administración educativa pierde entidad y el porcentaje del Presupuesto del Estado dedicado al sector baja el 4,37 por 100 en 1944. Este período se subdivide en varias fases de acuerdo con los cambios económicos y políticos ocurridos en los años siguientes. Estamos ante una larga época que ha recibido poca atención, al menos con un cierto rigor científico. En todo caso, parece claro que en los años 60 tuvo lugar un fuerte incremento de los gastos en educación, un notable avance en la construcción de puestos escolares y un aumento del profesorado sin precedentes. Sin embargo, paralelamente crecieron las críticas del sistema educativo, que el Ministerio recogerá y hará propias en el Libro Blanco.

¿Qué se había conseguido en 1970 después de más de cien años de educación moderna, sujeta a valvenes de progresos y retrocesos?

Por de pronto, se logró la práctica extinción del analfabetismo, y la escolarización de la población de seis a catorce años, aunque es forzoso reconocer que con una calidad dudosa, particularmente en el sector público. Al final del período, en el tramo de edad de catorce a diecisiete años, se consolida un importante incremento de la escolarización y en la universidad se inicia lo que se ha dado en llamar la masificación universitaria. Paralelamente surge el boom de la educación, apoyado en la creencia de su contribución al desarrollo económico, y como consecuencia aumentan los gastos públicos en este sector.

Por el contrario, todavía por estas fechas, permanecían sin solución algunos problemas que arrancan del siglo XIX. Ni la autonomía universitaria, ni la secularización de la educación se habían logrado plenamente, y ambas fueron objeto de polémica en las sesiones de discusión del proyecto de Ley General de Educación en las Cortes.

Junto a estos problemas se habían ido acumulando otros: escaso rendimiento del sistema en su conjunto, falta de adaptación de la educación al empleo, problemas en la participación y, sobre todo, carencia de una política de igualdad de oportunidades que tuviera en cuenta implicaciones sociales y educativas de carácter global.

A estos problemas trata de responder la Ley General de Educación en los umbrales de la década de los setenta.

LOS PRECEDENTES DE LA LEY MOYANO

Antonio ALVAREZ DE MORALES

Profesor de Historia del Derecho (Universidad Complutense de Madrid)

La ley general de instrucción pública de 1857, más conocida por el nombre del ministro que la promovió, Moyano, ha sido considerada, y con razón, el punto de partida de la Universidad española actual y, en general, de toda la enseñanza del país, ya que abarcaba los tres grados. Su importancia es indudable, desde la perspectiva que nos da más de un siglo desde su promulgación y varias décadas de no estar ya legalmente vigente. La organización que estableció de la enseñanza se ha mostrado tan ligada a la realidad social española, que todavía hoy están vigentes los principios que estableció, a pesar de lo que aparentes reformas posteriores intentaron demostrar con más retórica que realidades.

Cómo se llegó a esta ley en 1857 es la historia de un proceso que va unido al propio proceso de la implantación del nuevo régimen político liberal y la desaparición del antiguo régimen.

El debate sobre la educación y la enseñanza del país había sido puesto ya sobre el tapete por la Ilustración en el último tercio del siglo XVIII (1). De aquí, que el tema llegara ya suficientemente maduro cuando los liberales se reunieron en Cádiz en 1810, en Cortes extraordinarias, dispuestos a levantar un nuevo Estado.

En la elaboración del texto constitucional ya está presente la preocupación del tema de la instrucción pública como uno de los medios más eficaces de reformar el país y, siguiendo el ejemplo de la Constitución francesa de 1795, reservaron un título para la instrucción pública, para, siguiendo el modelo francés, proclamar la obligación de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la nación, así como el número necesario de universidades y otros centros de enseñanza, la uniformidad de la educación, el estudio obliga-

(1) Vid. sobre la problemática de la reforma de la Universidad y en general de la educación en España durante este importante período que va desde el comienzo del reinado de Carlos III hasta la guerra de la Independencia: A. ALVAREZ DE MORALES: *La Ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*, IEA, Madrid, 1971.

torio de la Constitución, la libertad de imprimir, publicar y escribir y la creación de la Dirección General de Estudios como órgano director de la enseñanza en el país (2). Esto dio pie a un proyecto del que fue figura principal el célebre poeta Manuel José Quintana, al que la guerra de la Independencia le empujó a la política y en Cádiz ocupó diversos cargos, no sin despertar algunas de sus actuaciones agrias polémicas (3). Quintana, como Jovellanos (4) y otros *ilustrados* españoles, habían seguido de cerca la evolución de la enseñanza en Francia desde el comienzo de la Revolución y la cristalización de las reformas iniciadas por ésta en la Universidad napoleónica. Para todos estos *ilustrados* la instrucción pública era un asunto primordial a la hora de iniciar un cambio radical de las estructuras políticas de la nación como la que se estaba realizando por las Cortes; para ellos la enseñanza era el instrumento más eficaz para la regeneración política del país.

Por ello, la necesidad de preparar una ley general de instrucción pública fue expresada por algún diputado en las Cortes, e inmediatamente el Gobierno recogió la idea y nombró una comisión extraparlamentaria para que preparara un proyecto de ley. Miembro de esta comisión fue Quintana, al que se consideró siempre como el principal artífice del proyecto legislativo que, guiándose por el modelo francés, recogía ya los principios fundamentales en los que se iba a basar la instrucción pública, expresión usual entonces, en nuestro país hasta nuestros días: la enseñanza en todos sus grados había de ser nacional, de competencia exclusiva del Estado y, como medio de reforma que debía ser, tenía que llegar a todos los ciudadanos y debía servirles para desempeñar adecuadamente sus oficios en la sociedad (5).

Pero este primer proyecto legislativo, como toda la obra de las Cortes de Cádiz, va a quedar a merced de los vaivenes políticos que, para la instauración del régimen liberal y la supresión del régimen absoluto, va a sufrir la nación. En el momento en que se produce el golpe de estado por el que Fernando VII, en mayo de 1814, queda restablecido en su trono como monarca absoluto, el proyecto de ley de instrucción pública se encontraba pendiente de discusión en las Cortes. Esto significó su arrumbamiento hasta que el restablecimiento de la Constitución de 1812, el 7 de marzo de 1820, como consecuencia de la rebelión de Riego, determinó una nueva convocatoria de Cortes, que abren el período del reinado de Fernando VII conocido con el nombre de trienio constitucional, y que lleva consigo la nueva puesta en marcha del programa político de los liberales, en el que se incluía la ley de instrucción pública, que había quedado seis años antes pendiente de su discusión y aprobación en las Cortes. El proyecto de entonces fue ligerísimamente retocado y presentado al supremo órgano legislativo, que lo aprobó tras una discusión relativamente breve,

(2) El texto de la Constitución de Cádiz se puede encontrar en varias colecciones modernas como la de R. SAINZ DE BARANDA: *Colección de Leyes Fundamentales*, Zaragoza, 1957, pp. 70 y s. Los artículos de la Constitución que se refieren a la instrucción pública son el 363 y s.

(3) La obra fundamental para comprender la actuación política de Quintana es la de A. DEROZIER: *Manuel Josef Quintana et la naissance du liberalisme espagnol*, Université de Beçanson, 1968.

(4) Jovellanos dejó varios textos sobre la reforma de la educación; hay que tener en cuenta que cuando en 1797 fue nombrado ministro de Gracia y Justicia intentó realizar algunas reformas en esta materia, pero su rápida caída impidió que sus proyectos llegaran a cristalizar. Sus principales textos se encuentran en la edición de sus *Obras* de la BAE, Madrid, 1858.

(5) Las ideas fundamentales del proyecto las había adelantado QUINTANA en *Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública*, incluido en la edición de sus *Obras completas*, de la BAE, tomo XIX, pp. 175-191.

El texto articulado del proyecto de ley y el dictamen de la comisión parlamentaria fue objeto de publicación por las propias Cortes y ha sido publicado recientemente por J. RUIZ BERRIO en su obra *Política escolar de España en el siglo XIX, 1808-1833*, CSIC, Madrid, 1970, pp. 361-394.

siendo promulgado, con el nombre de Reglamento general de Instrucción Pública, el 29 de junio de 1821 (6).

Sin embargo, la nueva ley quedó en su mayor parte inédita, pues para poderla poner en práctica se necesitaban unos medios económicos de los que el Estado carecía en aquel momento, y, por otra parte, la inestabilidad política impedía que existiesen las condiciones idóneas necesarias para poner en marcha la nueva enseñanza prevista en el Reglamento. Los Gobiernos liberales que en este breve período de tiempo se sucedieron lucharon, a pesar de todos los inconvenientes, para crear esa nueva instrucción pública prevista en la ley. Así se constituyó la Dirección General de Estudios, que era el organismo del cual debían depender los asuntos de enseñanza, y, aunque estaba incluido en el organigrama del Ministerio de la Gobernación de la Península, no era propiamente una Dirección General tal como hoy la entendemos nosotros, ya que, por lo menos en la mente de su creador, Quintana, era un organismo supremo en la dirección de estos asuntos, no teniendo por encima ninguna autoridad superior del Estado. Su primer presidente fue el propio Quintana, y, a pesar de las dificultades de que estaban rodeados, pusieron él y sus compañeros el mayor entusiasmo en su tarea. Fruto de ello fue la solemne inauguración, en el curso académico 1822-23, de la Universidad Central en Madrid, que debía ser el modelo para todos los centros de enseñanza del país y el ejemplo vivo de la centralización que se implantaba (7).

Pero el flamante centro apenas pudo cumplir con su primer curso de vida, pues los acontecimientos políticos se precipitaron, y el rey Fernando VII, gracias a la intervención francesa, fue repuesto en su trono como monarca absoluto por segunda vez antes de que terminara el año 1823.

La reacción que tuvo lugar a continuación fue mucho más dura que la llevada a cabo diez años antes. Los focos de liberalismo, como eran las universidades, fueron sometidos a una *purificación* que alcanzó indiscriminadamente a todo alumno o profesor que hubiera estado en las aulas universitarias durante el trienio constitucional. Esto fue acompañado de otras significativas medidas, como la prohibición indiscriminada de introducir y circular libros extranjeros por España, o el plan de estudios y arreglo general de las universidades, promulgado por Calomarde a los pocos meses de posesionarse del Ministerio de Gracia y Justicia, ya que la enseñanza, en las etapas de gobierno absolutista, dependía de este Ministerio por la íntima relación que tenían con la Iglesia la mayoría de los establecimientos de enseñanza del país, y especialmente las universidades. Con este Plan y la creación de una Inspección general de Instrucción Pública, Calomarde pretendía controlar todos los asuntos referentes a esta cuestión, saltando por encima, incluso, de la intervención que la Iglesia había tenido hasta entonces; de esta manera contradictoria, pero en el mismo sentido, se seguía la política iniciada por los liberales de nacionalización y centralización de la enseñanza. Sin embargo, todas las medidas de Calomarde fracasaron en su objetivo fundamental, extirpar la ideología liberal, sobre todo, de las universidades; por eso, en 1830, no le quedó más remedio que adoptar la medida más *purificadora* de todas: cerrar las universidades (8).

(6) Nosotros lo hemos publicado en A. ALVAREZ DE MORALES: *Génesis de la Universidad española contemporánea*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, pp. 505-520.

(7) El discurso de Quintana está recogido en sus *Obras*, ed. citada en la nota 5, pp. 193-198.

(8) El texto de este Plan se puede encontrar en nuestra obra ya citada, *Génesis de la Universidad española contemporánea*, pp. 521-567, así como toda la problemática de esta etapa del reinado de Fernando VII es desarrollada en la citada obra en las páginas 62 a 86.

Y en esta lamentable situación se encontraban cuando, en 1833, moría Fernando VII y los liberales daban su tercer y definitivo asalto al poder. Pero la inestabilidad política en que se desarrollaron los primeros años del reinado de Isabel II, en cuyo nombre reinaba la Reina Gobernadora, y, sobre todo, como consecuencia de la guerra civil, impidieron que los liberales pudieran prestar la suficiente atención a problemas como los de la enseñanza, que requerían unas condiciones más pacíficas de convivencia. Por eso, pese al interés que los gobiernos liberales tenían por resolver este problema, su solución quedó postergada a la resolución de los problemas políticos fundamentales. Las iniciativas que se adoptaron antes que el nuevo régimen político lograra la estabilidad necesaria fracasaron, víctimas de las luchas que se desarrollaban sin tregua. Sin embargo, estas iniciativas, si no tuvieron un resultado práctico, sí que, en cambio, tienen un valor importante como precedentes de la ley Moyano, ya que estos proyectos legislativos anteriores marcaron la evolución decisiva hacia la ley citada.

El primer precedente lo constituye el Plan que llegó incluso a promulgar el gabinete Istúriz en 1836, siendo ministro de la Gobernación el duque de Rivas, a quien por ello le cupo la misión de firmarlo y promulgarlo por medio de un decreto, ya que el Estatuto Real, norma constitucional vigente en ese momento, no reservaba, como hacían otras Constituciones, ciertos asuntos a la determinación del Poder Legislativo (9).

Pero a los pocos días de promulgado, el golpe de estado progresista de agosto de 1836 obligaba a la Reina Gobernadora a dimitir al Gobierno, promulgar de nuevo la Constitución de 1812 y nombrar un nuevo Gobierno, que, entre otras medidas revisionistas con respecto a la actuación del anterior, tomó la de derogar el Plan general de instrucción pública de 4 de agosto de 1836. Por consiguiente, como hemos dicho ya, la importancia de éste, como de otros posteriores, no está en su vigencia, que no la tuvo, sino en la influencia que dejó en los proyectos posteriores y definitivos.

Este Plan era obra del partido moderado, que, influido por los doctrinarios franceses, había evolucionado decisivamente desde la época de las Cortes de Cádiz. La educación pierde la orientación democrática que había tenido antes para los liberales, para impregnarse de una fuerte inspiración clasista. La enseñanza pasa a ser ahora, más que un instrumento de reforma, un instrumento de poder, y, en consecuencia, ni la secundaria, ni menos la superior, debía de extenderse a toda la sociedad, sino que debía convertirse en patrimonio de unos pocos. Esto llevó a una pérdida de la importancia que hasta entonces se había concedido a los estudios científicos, precisamente por su carácter utilitario para toda la sociedad y un retorno a la primacía de los estudios humanísticos, representados, además de por los ya tradicionales, incluidos en las Facultades de Teología, Leyes y Filosofía, por los que el Plan denominaba Estudios de Erudición.

La influencia francesa se dejaba sentir en su sentido centralizador, en la preocupación por someter todas las actividades educativas al control administrativo del Estado, a pesar de que respetaba las Facultades de Teología. La atracción e influencia del modelo francés se explica sencillamente porque se adaptaba mucho mejor a las condiciones de la sociedad española del momento

(9) El texto íntegro de este Plan, en la obra ya citada en la nota anterior, páginas 567-589. El Gobierno de Calatrava, que sustituyó al de Istúriz tras el golpe de estado, promulgó un decreto dando ciertas normas provisionales para organizar el curso próximo a comenzar en las Universidades y demás centros de enseñanza del país.

que el modelo inglés o el alemán, sobre todo en lo que se refiere a la universidad, ya que para la aclimatación al modelo alemán, por ejemplo, se requería una mayor vitalidad de la vida intelectual y una mayor toma de conciencia de estos problemas por parte de la sociedad, condiciones ambas de las que carecía España en ese momento.

Cuando dos años después, 1838, un nuevo gobierno moderado se hizo con el poder, trató de nuevo de sacar adelante la nueva organización de la educación del país, pero esta vez, tras la experiencia de lo ocurrido con el Plan de 1836, se presentó en forma de proyecto de ley a las Cortes, para que éstas, al aprobarlo, le dieran el máximo rango legal y la legislación de un tema tan importante no quedara a merced de los cambios políticos. Pero este nuevo intento fracasó, porque la discusión a que fue sometido el proyecto, sobre todo en el Senado, modificó sustancialmente el proyecto del Gobierno, y éste prefirió retirarlo. Dicho proyecto seguía las líneas fundamentales ya trazadas por el Plan de 1836, y el Senado lo consideró demasiado avanzado por su afán estatista y centralista (10).

El final de la guerra carlista y de la Regencia de la Reina Gobernadora pusieron fin a una primera etapa del reinado de Isabel II. La Regencia del general Espartero abría una nueva época para el país; por eso no es de extrañar que el primer gobierno constituido tras la elección del nuevo Regente asumiera de nuevo la responsabilidad de darle al país una nueva ley general de instrucción. Para ello, presentó a los Cuerpos Colegisladores un nuevo proyecto de ley para el que, ahora, se utilizó la forma de una autorización legislativa al Gobierno mediante la aprobación por las Cortes de unas bases. Este sistema podría facilitar la aprobación rápida de una ley cuya necesidad era cada vez más sentida, pues la instrucción pública, todavía organizada sobre el esquema del Antiguo Régimen, había ido siendo desmantelada por el proceso revolucionario. Así, por ejemplo, se había suprimido el diezmo, que era uno de los medios de sostenimiento económico que tenían los establecimientos de enseñanza, pero en su lugar no se había establecido nada.

El proyecto de ley presentado a las Cortes en 1841 (11) no tuvo, sin embargo, mejor fortuna que el anterior, a pesar de que se había acogido al expediente de una ley de bases. El gobierno que la presentó al Cuerpo Legislativo cayó antes de que éste comenzara su discusión, y las condiciones políticas en que se desarrollaron los gobiernos que inmediatamente le sucedieron fueron muy precarias ante la oposición, cada vez más importante, al Regente Espartero, por lo que prefirieron retirarlo. Esto explica que, cuando éste fue derribado definitivamente en el verano de 1843, el proyecto hubiera sido abandonado, por lo que fue definitivamente archivado ante el profundo cambio político que se produjo con su caída, y la proclamación de la mayoría de edad de Isabel II, que en ese mismo año comenzó su reinado. En él, tras breves gobiernos de transición, pasó el poder a manos de los moderados y, concretamente, a la facción más importante de ellos, la acaudillada por el general Narváez. Este inicia un amplio programa de reformas que van a marcar decisivamente la evolución del régimen liberal, iniciando una de las etapas, bajo este aspecto, más constructivas del siglo XIX. Sin embargo, poco propicio el Presidente del Consejo de Ministros a realizar esta labor con el poder legislativo y

(10) El texto de este proyecto de ley se encuentra también publicado en la obra ya citada, *Génesis...*, pp. 589-610.

(11) El texto de este proyecto de ley, también en *Génesis...*, pp. 611-628.

aprovechándose de una opinión favorable a adoptar medidas rápidas y eficaces, después de largos años de guerras y luchas políticas, adoptó todas las nuevas reformas por la vía de Decretos, siendo éste también el caso de la educación. Ocupaba en el Gabinete de Narváez la cartera de Gobernación, de la que dependían los asuntos de instrucción, Pedro José Pidal, el cual dio órdenes de que los funcionarios del Ministerio que llevaban estos asuntos le prepararan un Plan general de estudios, que, a pesar de su nombre, comprendía de forma exhaustiva todos los aspectos de la regulación de la enseñanza del país. El trabajo fue rápidamente realizado por estos funcionarios, entre los que destacaba Antonio Gil de Zárate, conocido literato, muy influido por la cultura francesa y muy buen conocedor de la regulación de la enseñanza en Francia. Para comprender mejor el Plan que llevó a cabo, nada mejor que leer su importante libro *De la instrucción pública en España*, escrito y publicado diez años después, en 1855, en donde expresa claramente su concepción sobre toda la problemática que el tema de la educación y la enseñanza planteaban (12).

El Plan fue promulgado en 1845, y ha sido habitualmente designado con el nombre de Plan Pidal, ya que éste fue el ministro que lo firmó, a pesar de que, como hemos dicho, su autor principal fue Gil de Zárate y sus otros compañeros de Ministerio. Por fin, el régimen liberal conseguía la ansiada y laboriosa meta de lograr una ordenación general y básica de la enseñanza (13).

El Plan tiene su punto de partida en el Plan fracasado de 1836 y los dos proyectos legislativos de 1838 y 1841, a los que ya nos hemos referido, así como a la legislación francesa vigente. Responde, por ello, al punto más álgido del proceso nacionalizador y centralizador del programa liberal. Trató de reglamentar todos los aspectos posibles del tema para que nada pudiera escapar al control estatal, no sólo en la enseñanza universitaria, con respecto a la cual quedaba firmemente establecido el monopolio estatal, sino a la enseñanza secundaria y primaria, las cuales, si no eran del Estado, quedaban sujetas a un severísimo control.

La Iglesia no opuso ninguna resistencia en estos momentos a este trascendente proceso secularizador, para luego, años después, empezar a tratar de recuperar el terreno perdido ya de forma irreparable; esto se explica por la honda decadencia intelectual en que se encontraba la Iglesia española entonces y en que se encontraba ante el nuevo régimen después de su descarado apoyo a la causa carlista.

El afán centralizador llevó paralelamente a sus autores a establecer también una gran uniformidad e igualdad en la enseñanza que se debía impartir en

(12) Gil de Zárate había estudiado en Francia durante nueve años; en 1836 ingresó en el Ministerio de la Gobernación de la Península, siendo destinado a la sección de Instrucción Pública, de la que era jefe cuando Pidal, en 1844, le encargó de la elaboración del Plan, cuando en 1846, de acuerdo precisamente con el articulado de dicho Plan, la sección del Ministerio fue elevada a Dirección General, Gil de Zárate se convirtió en el primer director general de Instrucción Pública del país, que fue el organismo fundamental de la Administración Central del Estado que rigió los destinos de la enseñanza en España hasta que en 1900 se creara un Ministerio específico. Gil de Zárate, en su libro, se presenta como el verdadero autor del Plan, por lo que en gran parte la obra es la justificación ideológica de aquél y además incluye una crítica a la evolución que habían tenido posteriormente, sobre todo en el aspecto de la intervención de la Iglesia. Gil de Zárate era abiertamente enemigo de dicha intervención; por eso vio con muy malos ojos la política de los moderados realizada desde 1851 a 1854, y que incluso, como una consecuencia de una reforma administrativa, llevó la Dirección General de Instrucción Pública al Ministerio de Gracia y Justicia, lo que a él personalmente le costó su puesto de director general y que fue interpretado como una medida tendente a dar una mayor influencia en estos asuntos a la Iglesia.

(13) El texto íntegro de este decreto puede verse en la obra ya citada, *Génesis...*, pp. 629-666.

los diferentes centros, lo que condujo al Ministerio a hacer los programas de las asignaturas y a aprobar los libros que podían utilizarse a todos los niveles de la enseñanza, incluida la universitaria (14).

El monopolio estatal de la Universidad quedaba confirmado además por dos medidas de gran trascendencia: la conversión de los títulos académicos en títulos profesionales del Estado y la creación de un cuerpo de funcionarios escalafonado para los profesores titulares. Por otra parte, a la cabeza de la Universidad era colocado como máxima autoridad de ella un Rector, que no era el representante de ella ante el Estado, sino al revés, el representante del Estado en ella; por eso para ser Rector no se requería ser catedrático, sino las condiciones generales que se exigían para ocupar puestos políticos de cierta relevancia en el Estado.

El contexto burgués del nuevo Plan de enseñanza quedaba reflejado en el escaso número de Universidades, nueve, que quedaron establecidas si lo comparamos con las cuarenta que llegaron a existir en el Antiguo Régimen. Incluso hubo voces que pidieron su reducción a cuatro o cinco solamente, lo que no se llegó a hacer por respeto a los intereses locales, que supieron defender la supresión de su universidad. Pero esta limitación de la Universidad sólo para los ricos era lógica, si tenemos en cuenta que la enseñanza primaria y secundaria se estructuraban sobre la misma base, y en esto vinieron a coincidir los intereses, en otros temas contradictorios, de la Revolución liberal-burguesa triunfante y los intereses de las fuerzas católicas del país, ya que éstos preferían que recibieran poca gente la enseñanza, incluso la primaria, como mejor medio de preservar al pueblo de posibles doctrinas heterodoxas al no tener la garantía de que la educación estuviese controlada por la Iglesia. Esta postura tuvieron ocasión de exponerla claramente algunos senadores integristas en la discusión parlamentaria de la célebre ley Moyano, a pesar de que ésta venía a corregir ciertos aspectos de la legislación vigente, dando entrada a la Iglesia en algunos órganos de inspección de la enseñanza, aunque esto no era suficiente para los llamados *neocatólicos*.

El Plan Pidal, sin embargo, tenía un talón de Aquiles, que pronto se hubo de poner de manifiesto: la debilidad normativa que significaba el tener rango de Decreto, que le exponía a que todo Ministro que pasara por el cargo se le ocurriera dejar huella de su paso en él. Esto ocurrió sobre todo dos años después, cuando ocupó el Ministerio el poeta Nicomedes Pastor Díaz, el cual, retomando algunas disposiciones poco significativas del Plan Pidal, se dio la satisfacción de sustituirlo por otro promulgado por él en 1847 (15), y que, como decimos, no era otra cosa que el Plan vigente con ligeras modificaciones. Lo mismo llevó a cabo en 1850 otro Ministro, lo que creó un estado de opinión

(14) Este tema de los libros a utilizar en la enseñanza fue polémico, porque las opiniones estaban divididas, porque para unos se debía dejar en absoluta libertad al profesor para que señalara a sus alumnos el texto que tuviera por conveniente; sin embargo, para otros esta libertad, aunque teóricamente se debía imponer en la práctica, resultaba contraproducente en aquel momento en España; en primer lugar, la falta de seguridad en la Ideología del profesorado; hay que tener en cuenta que la mayoría de este profesorado era el mismo que cuando estos centros de enseñanza, pocos años antes, estaba en manos de la Iglesia, y aunque hubo expulsiones y depuraciones, éstas fueron siempre más fruto de venganzas personales, que de una depuración sistemática, y por otro lado, la baja calidad intelectual de dicho profesorado hacía que desconociera los textos que podían ser más útiles. Sobre toda esta polémica, vid. *Génesis...*, pp. 494 y s.

(15) El Plan decretado por Díaz, ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, Ministerio de nueva creación desgajado del de la Gobernación ante el cúmulo de asuntos que desbordaban a éste, fue promulgado el 8 de julio de 1847 y se encuentra en la Colección de Decretos, t. XLI, pp. 295 y s.

favorable a dar rango de ley a la normativa fundamental sobre instrucción pública para que no quedara expuesta a esta incontinencia ministerial (16).

La primera tentativa de llevar de nuevo a las Cortes un proyecto de ley sobre esta materia se produjo durante el llamado bienio progresista de 1854-1856. Como es sabido, la Revolución de julio de 1854 puso fin a la década moderada, accediendo al poder los progresistas, cuyo programa político trataba de llevar hasta sus últimas consecuencias la Revolución liberal-burguesa, que los moderados, a lo largo de esos diez años que retuvieron el poder, habían frenado arbitrariamente. Pero las contradicciones flagrantes en que se debatía dicho programa lo hicieron fracasar rápidamente. Se explica de todas formas que políticamente fuera un momento oportuno para plantear de nuevo una ley general de instrucción pública. Fue Alonso Martínez, que iniciaba entonces su larga carrera política, el Ministro que envió a las Cortes el Proyecto cuando terminaba el año 1855, fechas en que ya el Gobierno de Espartero se debatía con debilidad ante la oposición formada contra él, por lo que a los pocos meses fue derribado, con lo que el proyecto quedó eliminado sin ser discutido siquiera (17).

El proyecto que ha pasado completamente inadvertido es, sin embargo, importante, porque constituye el precedente inmediato de la ley Moyano. Es perfectamente coherente con la legislación que pretendía sustituir, a pesar de que ésta era obra del partido contrario; en definitiva, en esta materia de la enseñanza, moderados y progresistas estaban sustancialmente de acuerdo y sólo les separaba pequeños detalles. Quizá donde surgía una diferencia más sustancial era en el papel que el Estado debía dejar desempeñar a la Iglesia en esta materia. Los progresistas, herederos del regalismo, se resistían a toda intervención eclesiástica, mientras que los moderados, preocupados por tender un puente al sector del país cuyo catolicismo le separaba del régimen liberal, estaban dispuestos a dejar poner en manos de la Iglesia unas ciertas facultades de vigilancia para salvaguardar la ortodoxia de las doctrinas enseñadas en los centros de enseñanza del país. De aquí que, cuando, cerrado el ciclo revolucionario abierto en julio de 1854 los moderados volvieron al poder en 1856, el Ministro de Fomento del Gabinete Moyano presentara a las Cortes un nuevo proyecto de ley (18), que, al contrario del de Alonso Martínez, era simplemente de bases, y en el que se recogían escuetamente los principios básicos en los que la mayoría parlamentaria estaba de acuerdo, fueran progresistas, moderados o unionistas, y en los que no se innovaba nada, pues estaban recogidos en la legislación ya vigente. El propio Gobierno y Moyano no presentaban la ley nada más que como un perfeccionamiento de la situación ya existente, dando el rango máximo de ley a la normativa fundamental de un tema tan importan-

(16) El Plan de 1850 fue promulgado el 28 de agosto por el ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, Manuel de Seijas Lozano, se encuentra publicado en *Génesis...*, pp. 667-700.

(17) Como ya hemos referido en la nota 12, los moderados en 1851 llevaron a cabo, en ese año, una reforma de la Administración Central del Estado por la cual el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas se convirtió en Ministerio de Fomento, junto con otras importantes materias, como la Agricultura, etc., haciendo de éste un gran Ministerio para promover los intereses materiales de la nación; por eso se consideró mejor no dejar en él la Instrucción, que pasó al de Gracia y Justicia, como en los tiempos del Antiguo Régimen, lo que se interpretó como un medio de poner al alcance de la influencia de la Iglesia estos asuntos completamente secularizados; hay que señalar que de este Ministerio dependían los asuntos relacionados con la Iglesia. Los progresistas, al llegar al poder en 1854, procedieron a llevarse los asuntos de Instrucción Pública al Ministerio de Fomento, decididos a evitar la influencia de la Iglesia en ellos, de donde ya no se movieron hasta la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes.

(18) El proyecto de ley con fecha del 18 de diciembre de 1855 está publicado en *Génesis...*, páginas 701-738.

te como era el de la instrucción pública, que parecía de poca categoría al estar regulado sólo por Decreto (19).

Gracias a este hábil eclecticismo, Moyano consiguió que su proyecto de ley fuera aprobado por las Cortes con facilidad y tras una discusión parlamentaria bastante rutinaria, objetivo contra el que, como hemos visto, se habían ido estrellando sin conseguirlo, a lo largo de veinte años, varios Ministerios. Esto constituye el máximo valor de la ley Moyano, que por lo demás no hizo sino consagrar una situación ya establecida, como hemos tenido ocasión de ir poniendo de manifiesto.

(19) Ley de bases de 17 de julio de 1857, vid. en *Génesis...*, pp. 739. La ley, que de acuerdo con la autorización de las Cortes, fue promulgada por el Gobierno en desarrollo de las bases, tiene fecha de 99 de septiembre y ha sido objeto de diversas ediciones oficiales, puede verse en *Colección de leyes referentes a Instrucción pública y otras que con ésta se relacionan*, ed. oficial, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, 1890.

EL FIN DEL ANTIGUO REGIMEN Y LA UNIVERSIDAD LIBERAL

Mariano y José Luis PESET

Profesores de Historia

En 1842 un eminente presbítero peroraba en la apertura del curso de la Universidad de Valencia:

... en la revolución de las ideas en que se ha visto vuelta la Europa y que tan notablemente ha cambiado al hombre y a la sociedad, la jurisprudencia, esclava hasta entonces de la antigüedad, hizo sus esfuerzos para emanciparse, y como toda reacción es excesiva, ha venido a estrellarse contra el extremo opuesto, menospreciando la autoridad y vagando sola con peligrosa independencia por el campo de la razón, por el cual anda muy expuesta a extraviarse y perderse y dar consigo en horriblos precipicios... (1).

Desde aquella fecha no era posible percatarse con justeza hacia dónde se dirigían los acontecimientos que tan profundos incidirían en nuestras universidades. Y menos, aquel orador que se muestra anclado todavía en ideas viejas y teme por todas las ciencias, mientras busca en la teología tradicional luces eternas... Según él, Aristóteles y Santo Tomás pusieron sus cimientos, asentaron sus racionios y combatieron la superstición, mas el vulgo sigue con «sus genios y hadas, sus espectros y duendes, sus encantos y sortilegios», hasta que Feijoo logra destruir con su crítica y buen hablar aquel mundo de ignorancia. Algún inglés dijo que los dogmas perderían su crédito a la par que avanzan las ciencias exactas, pero —según el orador— los descubrimientos de Newton prueban la existencia de Dios y Pascal dibuja el orden y armonía del cristianismo; las nuevas ciencias no se oponen a las antiguas, aunque sí el materialismo. La medicina debe hermanarse con la religión; trae una cita de Janer: «El médico debe tener una religión pura y verdadera, tan distante de la superstición y fanatismo como de la incredulidad y libertinaje» (2).

Resuenan en sus palabras viejas ideas que intentan adoptar otras más modernas; antiguas ciencias que deben renovarse para seguir brillando en la nueva época... Cierta desorientación —hay que confesarlo— ante un mundo que ha cambiado definitivamente, aun cuando conserve restos de siglos anteriores. «Todos los legisladores antiguos y modernos —dice— han convenido en la necesidad de tres ciencias para el buen orden y gobierno de las sociedades: la teología, la jurisprudencia y la medicina» (3).

En verdad, el mundo universitario de España había cambiado de forma radical e irreversible. Aquel disertante no podía imaginarse hasta qué punto se desplomaba el antiguo régimen y arrastraba consigo las viejas universidades que durante siglos habían estructurado los saberes... A nosotros toca

(1) *Discurso inaugural que en la apertura de la Universidad de Literaria de Valencia, el día 18 de octubre de 1842 pronunció el Dr. D. Antonio Meléndez y Pérez, presbítero, Valencia, pp. 10-11.*

(2) *Discurso...*, pp. 13, en general, 4-10.

(3) *Discurso...*, p. 3.

—desde una perspectiva de más de cien años—preguntarnos por qué y en qué sentido se hizo el cambio desde las universidades ilustradas a las contemporáneas. Veamos si acertamos a diagnosticar—sin pronósticos ni tratamientos—aquellas transformaciones de la primera época liberal.

RAZONES DEL CAMBIO

La caída del antiguo régimen y la revolución burguesa del XIX poseen unas raíces y razones que no es momento de abordar. Las viejas estructuras feudales y señoriales cambian en un proceso económico, político y social que afecta a toda Europa. Pero en otros países y climas, las universidades, renovadas, no sufrieron tan honda mutación como en España. En Inglaterra, por ejemplo, donde la revolución es más temprana; en Alemania, donde—por el contrario—fue más tardía. Se conservó más y se supo ir retocando en una evolución lenta... ¿Por qué en Francia y España fue distinto el cambio? ¿Por qué razones se destroza y renacen unos establecimientos nuevos? Esta será la cuestión más limitada a que intentaremos dar respuesta.

Las reformas ilustradas de Carlos III y Carlos IV tendrían un alcance menor: respetando los viejos establecimientos de enseñanza superior, querían levantarlos de su decadencia y someterlos más a la tutela regia (4). No importa reformar su estructura y su autonomía, sino sólo en algunos aspectos. Con ello se considera suficiente para que el organismo universitario renazca con nuevo vigor. Si no se destruye a fondo, ¿es por respeto a las viejas instituciones universitarias? ¿Es porque no posee suficiente fuerza contra la Iglesia, fundadora y tutela de las universidades? Quizá algo de esto sirva de explicación primera a la política de los ilustrados, pero, sobre todo, porque las universidades les proporcionan cuanto pueden desear.

La Universidad del antiguo régimen posee unas funciones que podían caracterizarse de *fundamental* y *dominar*. Con otras palabras: en ellas se elabora y conserva una ciencia que justifica el orden establecido y se cultivan y enseñan unos saberes que sirven para su conservación. Aparte—si se quiere—las excepciones personales de un Torres Villarroel, que hace de la matemática literatura, o de quienes, formados en las universidades, son capaces de trascender sus enseñanzas anquilosadas por el peso de siglos. ¿Podía servir de ejemplo la vida variada y tensa de Blanco White, estudiante en las aulas hispalense? Quizá mejor cualquiera de los oradores de las Cortes de Cádiz, Martínez de la Rosa o Argüelles.

La Universidad conserva desde el medievo unos saberes, un precioso legado de la antigüedad, en donde se apoya y nutre el saber. Los cuerpos del Derecho romano y del Derecho canónico, la Medicina galénica, la Teología escolástica y bíblica. El saber antiguo estriba en el discurrir entre los viejos textos para mejor conocerlos y retocarlos; en ellos están todas las soluciones, todos los problemas, toda la realidad de las cosas. Transmite su contenido y también las técnicas para su defensa: el saber y el saber disputar. Y con todos ellos, transmite un orden y unas jerarquías que están presentes en la sociedad estamental del antiguo régimen. Como los ángeles se distribuyen en jerarquías, presididas por Dios, así la sociedad se escalona

(4) Sobre estas reformas remitimos a M. y J. L. PESET: *La universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Taurus, Madrid, 1974, en especial, pp. 85-126.

en estamentos. Los textos de Justiniano—la Roma imperial—sirven para justificar el poder real y, si es preciso, se acudirá a la Escritura: *Per me Reges regnant...* El monarca, como imagen del poder civil, promulga sus leyes, y éstas mezcladas con Derecho romano, tendrán una virtualidad en la regulación de los conflictos y de la vida. Incluso es posible encontrar posibilidades más sesgadas, en ejemplos más concretos. Para justificar la pena de muerte, podemos encontrar en Castro un símil médico: cómo se corta la parte dañada o el miembro para preservar el cuerpo... O se justifica la Inquisición—instrumento de censura y dominio—mediante algunas palabras de la Escritura, aparte su institución canónica (5).

De otro lado, las universidades en el XVIII producen técnicos para las necesidades de los estamentos dominantes y de la corona. Los juristas sirven en la burocracia real o defienden los bienes de las personas. Especialmente—pues son sus principales detentadores—, los bienes de la Iglesia y de la nobleza. Es el siglo de los juristas que pululan por los consejos y tribunales, en las secretarías... Los médicos cuidan de la salud de señores y altos clérigos, incluso de las poblaciones en general, de los súbditos o vasallos del rey.

Pues bien, la monarquía española de los Borbones encontraría en las universidades instrumentos adecuados para sus necesidades. En cuanto justificación y forma de dominio, para su burocracia y su ejército; para su persona y para la nobleza, que le secunda; para sus súbditos, que son soldados a veces, y siempre quienes aseguran la prosperidad y riqueza públicas. Fines que están constantemente en boca y escritos de los reyes ilustrados, junto con su deseo de lograr la felicidad de los pueblos. Sin embargo, tropieza con algunas dificultades, en sus relaciones con las universidades, que, en esencia, serán los motores de las reformas:

a) En primer término, la medicina universitaria no está a la altura de los tiempos. Se descuida la cirugía—tan importante para los reales ejércitos de Su Majestad—y no acoge con suficiente ductilidad las novedades científicas. Fernando VI inició la creación de reales colegios de cirugía, solucionando fuera de los recintos universitarios sus demandas de cirujanos expertos. Prefiere no inmiscuirse en las universidades, que, por su dependencia de Roma, eran de difícil reforma. Felipe V lo intentó—por otras razones—en Cervera, y la experiencia estuvo llena de dificultades (6).

b) Con la Iglesia hemos topado... Porque, en efecto, una de las oposiciones más fuertes desde la Universidad era su carácter eclesiástico. Su dependencia de Roma y su tradición hace que las ideas canónicas y teológicas se hallen más cerca de defender al pontífice que al monarca. La poderosa monarquía del XVIII ha conseguido, desde inicios de siglo, abatir a la nobleza: como Luis XIV en Francia, su nieto respeta, pero aparta al estamento nobiliario (ni Cortes, ni puestos clave en la Administración). Una guerra civil por la sucesión de la Corona sirvió de inicio... En cambio, el estamento clerical, el estamento sabio, se atreve a discutir las regalías del rey. La expulsión de la Compañía de Jesús y la reforma de los colegios mayores suponen la rotura de las dos vertebraciones esenciales que podían oponerse al monar-

(5) Los textos de San Pablo a Tito, San Juan—epístola segunda y Evangelio XV, 6— y *Deuteronomio* XIII, 12-16, han sido recogidos en un libro sugerente, de divulgación, de P. DOMINIQUE: *L'Inquisition*, París, 1969, anexo I, 327-28. Sobre la pena de muerte, la idea clásica, en A. DE CASTRO. *De potestate legis poenalis libri duo*, Salamanca, 1550 (facsimil, 1961), p. 47.

(6) M. y J. L. PESET: *La universidad española*, 74-83, 276-282.

ca. La institución de los censores regio—que da lugar a extenso estudio de Campomanes—se dirige a completar aquella política (7). Las aulas y los actos universitarios bullen a finales del siglo XVIII en estas tensiones entre el papa y el rey; el *cisma* de Mariano Luis de Urquijo refleja, el más alto nivel, los problemas latentes y continuos entre regalistas y antirregalistas.

c) Pero la intromisión de los monarcas en la Universidad fue mayor. ¿Acaso porque al destruir su tranquila quietud—dominada por jesuitas y colegiales—era necesario rellenar el vacío? ¿Simple deseo de mejorar la situación deslucida y decadente de las viejas aulas? Desde luego, no se pretende destruirlas. Más bien, controlarlas mejor y regularlas de nuevo. Para que salgan más sabios sus alumnos y mejor conocedores de las nuevas ciencias, que no es posible ignorar. Y también para que sus saberes sean más de acuerdo a las necesidades regias. Por ello se atiende especialmente a sus planes: en leyes se introduce el Derecho real—la voluntad del rey—; en cánones, la disciplina más antigua, en donde ven los regalistas ideas y medios de oponerse a Roma; en teología, una restauración tomista frente a jesuitas...

La política universitaria de los Borbones fue moderada en sus consecuencias, mera adaptación de unas universidades que podían servir a sus designios y sus poderes. Fernando VII, inmerso en los primeros movimientos liberales, tampoco las destruiría. Procura separarlas de la Iglesia, siguiendo líneas anteriores (la supresión de los cancelarios o autoridades pontificias en 1831 es la fase final). Quiere que se conserven primordialmente como en tiempos de su padre o su abuelo, apuntalando aquel sector del antiguo régimen, que—como otros, en un proceso más amplio—se va desmoronando. Cuando le molestan, las cierra unos años...

Sin embargo, los liberales españoles realizan un cambio completo de aquellos establecimientos, hasta el punto de no parecerse apenas a los anteriores. ¿Por qué?

ACCION DE LOS LIBERALES

Desde Rusia, Nicolás Gogol compone un delicioso cuento, en que un personaje enajenado refleja la expectación ante los sucesos de España en 1833.

He pasado la mañana leyendo los periódicos. Suceden cosas graves y extraordinarias en España; cosas que, a decir verdad, no he comprendido del todo. Leo que se ha abolido el trono y que el Gobierno está muy perplejo por la cuestión hereditaria, siendo ésta la causa de la revolución. Pero esto me parece muy raro. ¿Cómo se puede abolir el trono? Leo que una señora va a subir al trono. No es posible. Una mujer no puede ocupar el trono. Quien debe ocuparlo es el rey. «Pero—se dice—no hay rey.» Es imposible que no haya rey. El Estado no puede existir sin rey. El rey existe; estará en algún sitio ignorado... (8).

(7) P. RODRIGUEZ CAMPOMANES: *Alegaciones fiscales*, ed. T. Alonso, 4 vols. Madrid, 1841-1843, II, 176-238. Sobre las reformas de Carlos III, M. y J. L. PESET: *La universidad española*, 85-116. Hace unos años las vimos en relación a Salamanca, *El reformismo de Carlos III y la universidad de Salamanca*, Salamanca, 1969; recientemente Gregorio Mayans y la reforma universitaria, Valencia, publicaciones del ayuntamiento de Oliva, 1975.

(8) N. GOGOL: *Memorias de un loco en Cuentos rusos*, trad. A. Serrano Méndez, Barcelona, 1966, página 48.

El personaje de Gogol pretenderá que él es el rey de España... terminará en el manicomio que cree ser la corte de España... Pero dejemos esto.

La muerte de Fernando VII en 1833 desencadena una serie de fuerzas y tendencias que estaban tensas en espera de aquel momento. Circunstancias políticas—regencias, guerra carlista...—se acompañan de graves mutaciones sociales y económicas: la destrucción del antiguo régimen y el comienzo de la revolución. Desaparecen los señoríos y las pruebas de nobleza; la desamortización nutre a los nuevos señores de bienes y riquezas. Funcionan las Cortes, y los liberales luchan en los estrados políticos... Veamos qué supuso la revolución para la Universidad ¿Por qué no se limitó a reformarla? ¿Por qué hubo de terminar con ella, creando otra nueva?

Una reforma hubiera debido hacerse a fondo. Era menester cambiar muchas personas, sustituir las viejas enseñanzas por otras nuevas, reducir la autonomía para que no surgiesen de nuevo los viejos cuerpos y claustros... Casi no había de aprovecharse—para el cambio que se deseaba—más que los edificios y las rentas. Una reforma de este alcance era más bien su destrucción, y esto es cabalmente lo que hicieron los liberales. Existían varias fuerzas, que sólo podían conjurarse haciéndolas desaparecer. Y eran éstas:

a) De nuevo, en primer término, la Iglesia. Las universidades seguían siendo cotos suyos, a pesar de la reforma anterior. Y el estamento clerical se había enfrentado desde los inicios con los liberales revolucionarios. En Cádiz afloran ciertas desavenencias, y cuando vuelve Fernando, se le bendice y exalta. Martínez Albiach describe aquel ambiente y trae textos significativos de aquel enfrentamiento, que se ahondaría después (9).

La Iglesia y los liberales se enfrentaron una y otra vez. El arreglo del clero, las desamortizaciones—en cierto modo—, la guerra carlista... Por ello, la reforma de las universidades debe insertarse en las luchas contra la Iglesia, que hubo de vencer la burguesía para empezar una época nueva. Gil de Zárate, en su libro *De la Instrucción pública en España* (10), dedica amplias páginas a la cuestión. También advierte cómo en Inglaterra se hizo el paso sin estridencias, sin dificultades, pero entre nosotros es imposible. Si no se corta de raíz, volverá a brotar el clericalismo en las universidades; el Estado no será capaz de llevarlas por el buen camino que les corresponde. Teoriza sobre el derecho del Estado sobre la educación—antes fue la Iglesia—, y, salvando lo salvable, pues es moderado, plantea la reforma como exclusión de la Iglesia. Aparte su institución divina y el respeto que como ciudadanos le merecen los clérigos.

b) En segundo lugar, también existe en el pensamiento y las acciones de los liberales una enorme desconfianza a dejar las universidades a su aire. Todo se reglamenta, todo se especifica en un centralismo que supera la época anterior. ¿Desconfianza sólo? Quizá sería mejor hablar de un afán de dominio por parte de los liberales. Unas nuevas clases han accedido al poder y renuevan los instrumentos de su dominio. Poseen otras necesidades, otros deseos que los nobles y los clérigos... Necesitan, por tanto, otra Universidad. En otros países quizá la revolución fue más lenta—Inglaterra, Alemania...—, y los doctores tuvieron más tiempo para amoldarse a las nuevas circunstancias. O tal vez estaban más vivos y conscientes que los docentes de las viejas universidades españolas; porque éstos, además, habían sufrido ya re-

(9) A. MARTINEZ ALBIACH: *Religiosidad hispana y sociedad borbónica*, Burgos, 1969.

(10) A. GIL DE ZARATE: *De la Instrucción pública en España*, 3 vols. Madrid, 1855, I, 113-49.

formas, cierre, período de inseguridad, hasta los cambios de los años cuarenta... La imagen de las transformaciones universitarias de Francia pesaba además decisivamente entre nosotros, aunque, a la hora de cambiar, cada ministro hizo lo que se le ocurrió—no imitamos a Francia—, y, por debajo, les inspiró Zárate, dramaturgo sin éxito y componedor de reformas.

Los liberales aseguraron su dominio en las diversas esferas, vencieron a los carlistas y reformaron la Constitución, trastocaron ministerios y renovaron la Administración. También la Universidad fue objeto de sus desvelos en sucesivas etapas.

Primero, unos años de abstención. Son muchas las urgencias de la guerra, y los gobiernos tampoco se juzgan con suficientes fuerzas. El reglamento general de 1821 había complicado las cosas en más de un sentido. Por de pronto, conforme a la constitución de 1812, habían sido las Cortes quienes aprobaron el proyecto tras discutirlo con amplitud. Era necesaria la intervención de las cámaras. Asimismo, la profundidad de la reforma hacía temer su costo y la complicación de sus variaciones. Era menester asegurarse la lealtad del *poder intelectual*, pero el camino no estaba sin abrojos. El duque de Rivas compuso un plan, aprobado por real decreto—el *Estatuto real* lo permitía—que tan sólo dura días, del 4 al 12 de agosto de 1834, fecha esta última de la sargentada de La Granja. En el otoño, la Dirección General de Estudios, presidida por Quintana, sólo se atreverá a ciertos retoques inaplazables acerca de materias a cursar exámenes... Hasta la venida de Espartero seguirán las cosas esperando. Se reforma la enseñanza primaria en 1838, se envían a Cortes algunos proyectos, que son rechazados... Las universidades languidecen durante años; esperan el veredicto que no llega (11).

Segunda etapa: reformas incansables, continuas. Hasta la ley Moyano se realizaría y consolidaría la destrucción de la vieja Universidad y su sustitución por la contemporánea. Comienza el asalto con Espartero, que disuelve la Dirección General de Quintana y crea un Consejo de Instrucción Pública para que asesore y no moleste. El Ministerio de la Gobernación será el rector de la reforma con una Dirección General de Instrucción Pública. Aparte crea la Junta de Centralización de Fondos—que directamente interesan—y da nuevos planes a algunas facultades... Sobre todo, empieza a retocar y cambiar por decreto. El camino queda abierto para cuando lleguen los moderados al poder. Cada ministro intentará sus mejoras y sus ideas. Pidal puso las bases en 1845. Ocupó las universidades para aplicación de su plan. Retarda el curso, encomienda a los jefes políticos que visiten los establecimientos universitarios y se enteren del saber y moralidad de los catedráticos, inspeccionen edificios y rentas... A primeros de 1846 se nombran nuevos rectores, que, bajo la dirección de los jefes políticos, se encargan de implantar las nuevas normas. Muere la Universidad tradicional; nace otra muy diferente.

Los sucesivos ministros fueron cambiando en este primer esquema—luego caracterizaremos las tendencias—conforme iban desarrollándolo. Uno se acordó de las escuelas especiales; otro, de la filosofía y las ciencias... Hubo quien pensó la conveniencia de que, de nuevo, la *Instituta* de Justiniano se aprendiera de memoria. Bien mediante nuevos planes—Pastor Díaz, 1847; Seijas Lozano, 1850—, bien mediante amplios reglamentos o multitud de órde-

(11) M. y J. L. PESET: *La universidad española*, 126-144, 406-418. Para una versión más detallada véanse nuestros trabajos publicados en *Anuario de historia del derecho español* y *Medicina española*.

nes dispersas, se fue cambiando. Los edificios antiguos—alguno, nuevo—se llenaron de otros saberes y de otras maneras de concebir la enseñanza. Una Universidad sin alma—de que se quejará con dureza Menéndez Pelayo—dará títulos y formará élites. Distintas de las antiguas cohortes de romanistas latinos y clérigos canonistas, de filósofos, aristotélicos y galenos (12).

LAS TENDENCIAS DE LA REFORMA

Todos los cambios, todos los reglamentos parecen encaminarse hacia un doble fin: control de la enseñanza superior y determinación de sus contenidos en función de unas finalidades. El primero resulta evidente en cuanto nos acercamos a las leyes o disposiciones que produjeron—como programas o esquema—el cambio institucional. La reforma orgánica de las universidades tenía por fin un control férreo y disciplinado desde el Ministerio. Pero, naturalmente, se deriva de unas intenciones en los contenidos y formas de enseñanza... Pues no es concebible el poder por el poder, el dominio por el simple placer de ejercerlo.

Al frente de la enseñanza pública se halla el Ministerio de la Gobernación—o de Fomento—al comienzo de la época liberal. Salvo algún paréntesis, en que se encomienda a Comercio, Instrucción Pública y Obras Públicas, sería Fomento quien vele por la Universidad. El ministro dispone a través de una Dirección General, a la que estuvo aferrado durante años Gil de Zárate. Ni la lejana vigilancia del Consejo de Castilla en la época ilustrada, ni la Dirección General independiente de la Constitución de 1812. Era éste organismo de sabios que velaba por la instrucción; Quintana estuvo muchos años a su frente. Pero si hacen falta sabios, basta un Consejo de Instrucción Pública para que asesore. El poder, pues, está en manos del ministro. También las rentas, que se reunieron todas en el presupuesto, primero separadas y desde 1855 ya no se especifican en el presupuesto público. Decían que las rentas habían disminuido y era menester que sufragase el Estado, pero creemos haber demostrado que bastaron—hasta donde se conocen—para sostener las universidades. No es que se buscasen sus rentas y bienes—muy minorados—, pero la razón de su centralización y del dominio sobre las aulas no fue tampoco ayudar a su mayor esplendor (13).

Con este aparato centralizado poco queda de la vieja autonomía de las universidades. Ya no administran bienes y dinero los docentes; apenas pueden limitarse más que a cobrar sus sueldos y dar a cambio menguadas dosis de saber. Ya no existe más que la «solidaridad de las nóminas»—diría un catedrático—, han desaparecido los claustros y juntas doctorales... (14). El rector, antes cabeza de la Universidad, es ahora mero delegado del Gobierno; a veces no es catedrático, y si lo es, dejaba el escalafón para mejor poder dedicarse a sus tareas burocráticas: a transmitir y ejecutar las órdenes centrales. Todavía en 1857 disgustaba a Estébanez Calderón este empequeñecimiento de la vieja figura rectoral: «... ¿acaso el rector no es más que

(12) M. y J. L. PESET: *La universidad española*, 418-450. El aprendizaje de *Instituta* se refiere a Seijas.

(13) M. PESET REIG: «El plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las facultades de derecho» *Anuario de historia del derecho español*, XL (1970), 613-51; M. y J. L. PESET: *La universidad española*, 429-439, 474-479, sobre rentas y gastos, 729-51.

(14) M. RICO Y SINOBAS: *Discurso leído en la solemne inauguración del curso académico de 1870 a 1871 en la Universidad central...*, Madrid, 1870, p. 53.

un pesquisador que va a una universidad para ver si tal o cuál catedrático es de ésta o de la otra manera? Mucho mejor es el sistema antiguo, en que el rector es una especie de patriarca, una especie de deidad que ellos respetaban, que cuando había un pequeño motín lo sofocaba sin necesidad de soldados, sin necesidad de aparato de fuerza pública y por medio de exhortaciones...» (15).

Pero todavía es más eficaz la burocracia del profesorado. De viejos maestros clericales se llega a un cuerpo de funcionarios—en 1847— con todas las características de los demás cuerpo de la Administración. Se conserva la oposición, a falta de mejor sistema—según Zárata—, como rito de iniciación y entrada. Se establece una disciplina jerárquica, unos ascensos, unos emolumentos, con sus ventajas y su mediocridad. Son vigilados desde Madrid sus libros, hasta casi sus programas... La Universidad española liberal no alcanzó grandes cimas; siempre se cita a Cajal para endulzarnos un tanto la realidad del pasado siglo, pero nunca se dice que estudió en una escuela de Medicina privada, pues la Facultad médica de Zaragoza no funcionó durante sus años de formación. Claro que el detalle tampoco es decisivo (16).

Pero todos estos controles y esta organización persiguen unas finalidades respecto de los alumnos que se forman en las aulas, respecto de los contenidos y funciones que llenan la enseñanza superior. Creemos que pueden sintetizarse así:

a) Primeramente, una importación a niveles mínimos de la ciencia y la técnica extranjera. Una enseñanza a niveles muy bajos que permite formar profesionales y expertos, pero no investigadores. Por favor, no volvamos a recordar a Cajal, que, por lo demás, pertenece a una época posterior. Sencillamente, durante los años centrales del XIX, nos vamos enterando de cómo es la nueva ciencia a dosis pequeñísimas; vamos importando sus novedades a ritmos lentos.

b) Mediante estos conocimientos, la Universidad depara una serie de títulos que capacitan para desempeñar puestos clave en la economía y la sociedad, en la política y en la sanidad del país. La Universidad y las escuelas especiales preparan los hombres que rigen la vida del país en sus aspectos profesionales y técnicos. En la política y la economía, muchas veces, los generales y las grandes familias detentan los puestos más decisivos...

c) Por otro lado, sobre todo en los sectores de ciencias sociales, la Universidad transmite una ideología que favorece—naturalmente— a la burguesía en el poder. A los restos de la Iglesia y de la nobleza, que saben amalgamarse con los nuevos señores... La facultad de leyes o los estudios históricos—por ejemplo— reflejan bien este sector o función de la Universidad. Un manual de economía o Derecho político, una valoración histórica, sirven para esta finalidad...

d) Por último, los universitarios, en su paso por las aulas y los libros, adquieren también un sentido de grupo intelectual o ilustrado que los diferencia de otras clases y sectores de la nación. Ya desde el bachiller medio empieza a formarse esta comunidad de los que saben y son conscientes de

(15) *Diario de Cortes. Senado*, 1857, p. 871.

(16) La facultad de Zaragoza se abre por real decreto de 29 de septiembre de 1876, *Colección legislativa*, CXVII, p. 488.

Sobre el profesorado en el XIX, M. y J. L. PESET: *La universidad española*, pp. 492-524.

que sus ideas y aun sus maneras les colocan en los estratos superiores de la sociedad. Un abismo se extiende respecto de la enseñanza primaria o las artesanales—más tardías—, que tenderían a dotar de un mínimo de instrucción a las clases trabajadoras. Todavía no es perceptible la exigencia de altas cualificaciones para la mano de obra en una sociedad desarrollada: España no lo es en el siglo pasado.

De esta manera, los universitarios realizan una labor política y directora, ideológica y técnica, en la España del siglo XIX. Tras diversos intentos, la ley y reforma de Moyano en el año 1857 logra una estabilización de las reformas que duraría casi hasta nuestros días, con retoques y cambios menores. Supo recoger anhelos y situar en su punto las nuevas ideas que acerca de la Universidad poseían quienes dominaban...

Poco después de su promulgación—habiendo caído ya el Gobierno—, un insigne médico, Méndez Alvaro, le escribía a Matías Nieto Serrano, en carta fechada el 18 de octubre de 1857:

¿Qué podré yo decir a V. de esta bendita tierra? Una ley de instrucción pública disparatada, detrás de cada uno de sus artículos se descubre, sin esfuerzo ni ayuda de catalejo, alguna persona; un completo desconcierto en todo; una crisis ministerial de un mes sin que haya terminado aún, pues que solamente ha salido la cabeza del feto... (17).

En verdad, mucho podía decirse acerca de aquella ley. Sin embargo, algo tenía de adaptación al momento y de equilibrio, cuando fue capaz de sostenerse—en sus líneas básicas— durante tantísimo tiempo. El propio Claudio Moyano, treinta años más tarde, diría en el Senado:

Lleva mi ley treinta años en vigor. Durante este período ya saben los señores senadores por cuántas vicisitudes ha pasado este país; ha habido dos monarquías, dos o tres repúblicas, porque he perdido la cuenta; mas, a pesar de haber pasado treinta años, dos monarquías y dos repúblicas, la ley sigue vigente.

Esta ley—explicaba—ha durado y durará muchos años, porque dicha ley, y esto puedo decirlo muy alto, fue una ley nacional, no de partido... (18).

Hemos de reconocer su duración y que supo expresar la época con acierto, lo que supone recoger en ella todos sus ideales, sus miserias y sus intereses...

(17) Original de carta de Méndez Alvaro a Matías Nieto que debemos a la generosidad y afecto de Marita y Conchita Aleixandre.

(18) *Diario Senado*, 1887, sesión de 27 de abril.

1898, EL DESASTRE, ¿FUE UNA LLAMADA A LA «EDUCACION?»

Ivonne TURIN

Profesora de la Universidad de Lyon (Francia)

En cierto sentido, se puede decir que un desastre constituye una llamada a todo. Cuanto más considerable sea el desastre, y sobre todo cuanto más cambie la idea que uno se hacía de sí mismo, a través de la de su país, del papel, la reputación y la influencia de éste, en mayor medida la búsqueda de las causas de la catástrofe se convierte en una especie de compensación a la desgracia, en cuanto supone un descubrimiento de las causas del fracaso, al tiempo que el examen minucioso de estas causas supone una tranquilidad sobre lo que resta. El medio ambiente histórico queda tamizado. La insuficiencia de preparación y de medios que se pone de relieve con la pérdida de poder se muestra entonces como un corolario de la insuficiente formación recibida por las generaciones responsables; de aquí la interrogante sobre la instrucción y, de manera más general, sobre la educación. Esto es lo que sucedió en España en 1898: el sentimiento general de que el fracaso estaba relacionado con la inconsciencia o con el desconocimiento de las necesidades nacionales por parte de aquellos que hubieran debido evaluarlas mejor.

Pero esta reacción de conjunto debe ser situada en su contexto para comprender la violencia de la polémica que tuvo lugar tras el impacto de la derrota, el ardor de la acción, por muy efímera que fuera, y, sobre todo, la dolorosa acritud de los más conocedores.



En primer lugar, 1898 clausura un siglo en el que la instrucción y la educación han hecho su entrada en el campo de la política oficial. Ni, por ejemplo, en Francia en 1715, ni en cualquier otra parte en la misma época, hubiera sido posible que alguien responsabilizara al sistema educativo francés de las derrotas reales. En cambio, los alemanes, en 1806, y más aún los franceses, en 1870, acusan al sistema educativo de su debilidad. La «insuficiente conciencia del hecho alemán» es lo que ha dejado a Prusia desamparada. Por el contrario, es el «maestro alemán» quien a su vez ha vencido a Francia medio siglo más tarde. La lenta preparación de las generaciones se transforma de esta manera en la base de la fuerza de un pueblo. En consecuencia, la educación se convierte en un acto político. Todo ello constituye una novedad que se desarrolla durante el siglo XIX, para alcanzar su plenitud al acercarse el siglo XX. Jamás los problemas escolares y educativos han tenido, particularmente en Europa, tal resonancia política.

Esta tendencia universal había adquirido en España, en el último cuarto del siglo XIX, una particular resonancia, y las violentas luchas que a partir de 1868 se manifestaban en torno a las modalidades de aplicación de la libertad de enseñanza habían acentuado en el país su significación política. Manuel Cossío, veinte años más tarde, dirigiéndose al Ateneo madrileño, se hace eco de las palabras de Eduardo Benot, cuando en 1877 escribía: «En todas partes se levanta un clamor popular que reclama reformas y mejoras

en materia de educación» (1). «Nuestra época y, sobre todo, los tiempos actuales se encuentran saturados, si ello fuera posible, de interés por la educación y la ciencia» (2). Estas dos citas han sido elegidas casi al azar. Similares podrían ser entresacadas de los textos de Montero Ríos, Cossío, Azcárate, Menéndez Pelayo, Unamuno; de la mayoría de los representantes de la jerarquía católica y de otras muchas más personalidades del momento.

Lo que explica la importancia de esta corriente en la península, y el hecho de que tuviera mayor fuerza que en cualquier otra parte, es la influencia que en España alcanzó en esta época, estemos o no de acuerdo con ella, la filosofía krausista. La furiosa batalla en torno a las ideas del filósofo alemán—algo amortiguada en realidad a finales del siglo—, batalla que aumenta por lo demás la importancia y la audiencia de su pensamiento, tiene como consecuencia el participar, a favor o en contra, en una polémica que sitúa la enseñanza, sus métodos y objetivos en el centro de las discusiones, no sólo filosóficas, sino con frecuencia políticas. Las deliberaciones del Congreso y del Senado representan la ocasión para pronunciar riadas de palabras que a veces se prolongan durante varios días y que repiten inexorablemente la misma serie de argumentos opuestos, no sólo en relación con el lugar recíproco que la Iglesia y el Estado consideran como suyo en la distribución de las tareas educativas, sino también en lo referente a la necesidad de una evolución de los contenidos de la enseñanza, dando paso o no, por ejemplo, a los estudios técnicos.

Por consiguiente, existen motivos generales contemporáneos, pero también algunos específicamente españoles, en el hecho de que la reacción a la derrota en 1898 venga caracterizada por una viva interrogante sobre la situación escolar y educativa en su conjunto.



Esta reacción se desarrolla en dos tiempos, cada uno de ellos con sus características. Por un lado, encontramos el furor de los medios pedagógicos innovadores, que no habían cesado de pensar, organizar, predicar incluso, si así se pudiera decir, una reforma de la instrucción, furor al que el temperamento de Joaquín Costa da un matiz particular y que se encuentra representado con las mismas características en las denuncias de Cossío, Unamuno, P. Posada, Vicenti, De Labra y tantos otros. Por otro lado, y como consecuencia de estas protestas, se presenta el esfuerzo gubernamental, que, para iniciar la reforma del sistema universitario oficial, utiliza esta situación psicológica.

La agitación escolar que prosiguió a la pérdida de las últimas colonias no fue provocada desde arriba. En 1898 no existía en la península un Ministerio de Instrucción Pública; ésta dependía del Ministerio de Fomento, lo que ponía de manifiesto el carácter económico que ésta poseía, tras su separación del de cultos (Gracia y Justicia). Pero en todas partes, en los ambientes que después de 1868, y sobre todo en 1875-76, se esforzaban en renovar la educación y mantener el contacto intelectual con el resto de Europa, se manifestaba el desasosiego. El vocabulario empleado demuestra claramente el estado de ánimo, la rebelde tristeza que les animaba. Lo que se necesitaba era «regenerar» el país. Cossío, más moderado y menos apa-

(1) *Errores en materia de educación e instrucción pública*. Cádiz, 1867, p. 22.

(2) De su jornada, p. 140.

sionado que Giner, habla nada menos que de «la excepción vergonzosa que España representa en relación con los pueblos superiores» (3). Otra de las fórmulas es la de «pueblos avanzados y pueblos atrasados», a los que, por supuesto, pertenece España. Esta amargura, un tanto masoquista, expresa, no obstante, la desesperación de quien desde hace veinticinco años tiene la sensación de haber luchado inútilmente.

Este vocabulario de Cossío se utiliza de manera uniforme. El de Costa es sólo una agudización de aquél. El de Unamuno es igualmente vivo. La dolorosa ironía de esta cita del director del Museo Pedagógico resume perfectamente el estado de ánimo general: «Dos millones y medio de niños que no asisten a la escuela cuentan con toda la razón, y sus padres actúan de una manera sumamente inteligente al no enviarles... Perderían su tiempo y su salud. En tales condiciones, sólo un milagro podría sacarnos de esta ciénaga» (4).

No obstante, estos hombres, acostumbrados a la acción, no se conformaron con estas lamentaciones ni con la necesidad de dar a conocer su sufrimiento. El año 1898 representó para ellos la ocasión de reanudar una campaña que atribuía a la instrucción popular un papel de animación general. También en este caso es preciso volver a reconsiderar la actitud del siglo XIX en su conjunto: el descubrimiento del papel de la instrucción en la formación política del ciudadano viene acompañado de una considerable confianza en el poder educativo de la instrucción. Esta se presenta como un remedio universal, y uno se persuade, quizá por influencias rousseauianas, de que este poder sólo puede manifestarse en el sentido del bien. Un pueblo instruido sólo puede ser más perspicaz, activo, trabajador y fuerte que otro no instruido. Solamente al tratar de la instrucción femenina aparece la duda y, a veces, la discusión.

En consecuencia, aquellos que desde la Restauración no dejaron de actuar en favor de la creación de centros modelo, vuelven a encontrar un nuevo impulso en el combate. Este no es, en verdad, el caso de la Institución Libre de Enseñanza, que se encuentra en decadencia, si bien las organizaciones y algunas de las iniciativas que ella ha suscitado sirven de marco a la renovada actividad de los hombres por ella inspirados. Lo único que admite comparación con la magnitud del desastre es la magnitud de la actuación de todo el pueblo español, y no sólo de una élite. Dos movimientos, aparecido el uno en la última década del siglo y el otro mucho más antiguo, cobran de esta forma, y bruscamente, un vigor inesperado: la Extensión Universitaria y el deseo de renovar la instrucción primaria asociado al desarrollo de la enseñanza técnica. La improvisación de Joaquín Costa añadió a todo ello una amplia campaña pedagógica, cuya violencia sólo puede compararse con su brevedad.

Entraremos en algunos detalles, aunque el carácter de un artículo no permita tratar el tema en profundidad.

Nacida en Inglaterra, la Extensión Universitaria constituía un esfuerzo de los medios universitarios tradicionales para adaptarse a las nuevas necesidades y, particularmente, a las de la clase obrera. Partiendo de Oxford, en donde el movimiento había nacido en 1850, éste había ganado el continente, y particularmente Francia. Se presentaba como un esfuerzo en pro de la generalización de los conocimientos y también como una oportunidad de la

(3) De su jornada, pp. 224-229.

(4) De su jornada, pp. 224-229.

universidad de salir de su *ghetto* y de renovarse al contacto con los problemas de cada día (5). Los medios pedagógicos de la península conocían su desarrollo, tanto en Inglaterra como en Francia. En 1896, La Universidad de Oviedo había creado el primer centro español bajo la forma de Escuela Práctica de Estudios Jurídicos y Sociales. La crisis de 1898 vino a dar a esta tentativa todo su sentido y dinamismo. R. Altamira, nombrado para ocupar la cátedra de Historia del Derecho en 1897, fue uno de los principales partidarios de este tipo de actuaciones. Fue además uno de los que con mayor ímpetu luchó por escapar del círculo de la derrota. Fue uno de los que en esta época crearon el concepto de hispanismo. Toda la universidad, profesores y estudiantes, se esforzaron en organizar centros de formación en toda la provincia y más allá de los límites de ésta: Avilés, Trubia, Felguera, Salinas, Mieres, Gijón y Bilbao.

El ambiente existente en 1898 se prestaba a que el ejemplo de Oviedo fuera continuado por otros: Sevilla, en primer lugar, en 1899; después, Valencia, en 1901, donde A. Posada pronunció la primera lección de los nuevos cursos para adultos; más tarde, Madrid, y por último, Barcelona, en 1902. Hubo incluso intentos en Cáceres y Salamanca. A. Posada precisó ante sus oyentes algunas de las ventajas políticas, o simplemente cívicas, que podían esperarse de la enseñanza generalizada; todo ello sin contar las puramente escolares: «disminuir la rivalidad entre las clases, al establecer un gran número de relaciones entre los diferentes elementos de la sociedad» (6). Este era el gran proyecto y la gran esperanza de dar una respuesta a las necesidades del momento.

Pero el entusiasmo no duró demasiado. En cuatro años había alcanzado los límites de su progresión y, sobre todo, los de su dinamismo. El resplandor que iluminó de pronto la instrucción primaria fue aún más vivo, pero, de cualquier manera, breve. No obstante, encontró una prolongación en la actuación oficial a través de los esfuerzos de García Alix, primer ministro de Instrucción Pública en 1900, y de Romanones, su sucesor, en pro de la consolidación—la palabra «creación» sería quizá un poco fuerte, aunque no demasiado—de la enseñanza impartida por el Estado. Por ello, la amargura de Costa resulta quizá un tanto desmesurada.

Examinemos este otro movimiento. Había pasado ya casi un siglo desde que comenzaron los debates en torno a la instrucción primaria y un cuarto de siglo desde que comenzó el interés por la enseñanza técnica. El año 1898 aceleró bruscamente todo el proceso. Las estructuras económicas del país—cámaras de Comercio, Agricultura; sociedades de amigos del país, ligas de productores—parecían decididas a apoyar el desarrollo sistemático de la enseñanza primaria y técnica. El objetivo no era tan general—tan informal, podríamos decir—como el perseguido por la Extensión Universitaria: se trataba de formar el ambiente adecuado para una evolución económica cuya insuficiencia aparecía como una de las causas principales de la derrota. Se hablaba entonces de escuelas de comercio, escuelas de aprendizaje, escuelas de artes y oficios.

Pero, sin duda, la actividad de todas estas diferentes asociaciones no hubiera sido tan vibrante ni tan bien orquestada, incluso tras el Tratado de París, si estos grupos no hubieran contado entre sus miembros con una

(5) Para una información más precisa y concreta, véase Y. TURIN: *La educación y la escuela en España, 1874-1902, Liberalismo y tradición*. PUF, París, 1959. Traducción de Editorial Aguilar, 1962.

(6) A. POSADA: *Extensión Universitaria*, p. 9.

personalidad tan significativa como la de Joaquín Costa, entonces presidente de la Cámara de Agricultura del Alto Aragón. La viva y casi enfermiza sensibilidad de Joaquín Costa fue trastornada más que ninguna otra con la derrota. La forma del mensaje enviado el 13 de noviembre de 1898 por la Cámara del Alto Aragón muestra hasta qué punto la emoción domina las intervenciones del tribuno. Así puede leerse: «Hacer penetrar un rayo de sol y de calor en el alma de este pobre huérfano que es el español.» Aquí el romanticismo está rozando el exceso. Durante tres años, Costa se lanzaría a una desenfrenada campaña que habría de decepcionarle, porque no llegó a tener conciencia de su alcance, pero que no fue en modo alguno inútil (7).

Las diferentes cámaras económicas, especialmente las de Agricultura, le sirvieron de base para lanzar y hacer apoyar un programa que constituía al tiempo un cuaderno de quejas y un proyecto de reforma de la enseñanza, sobre todo en sus niveles primario y técnico, proyecto que fue elaborado por Cossío y presentado en la Asamblea Nacional de Productores de Zaragoza, celebrada del 16 al 20 de febrero de 1899 (8). Se puede decir que la celebración de esta asamblea se debió a Costa. Este supo también dar a los debates y a las decisiones aprobadas toda la audiencia posible a través de la prensa. España entera, o al menos la parte que una campaña de prensa podía alcanzar, supo que la enseñanza primaria debía ser gratuita y obligatoria hasta los doce años» (la ley Moyano de 1857 había impuesto ya esta obligación), que la enseñanza «agrícola» y de la «economía rural» debía formar parte de la enseñanza primaria en las zonas rurales, que cada región española debía tener su estación «agronómica» especializada, que la formación de los obreros y de los capataces agrícolas debía acelerarse (9). En otros artículos se trató el tema de la financiación, de la organización de la enseñanza, etc. Aquí no pretendemos entrar en los detalles técnicos; nuestro objetivo es simplemente describir un movimiento que se presenta como la consecuencia de 1898.

Lo que de cualquier manera resulta indiscutible es que la resonancia de tales discusiones sólo puede explicarse por el estado de postración y disponibilidad en que se encontraba el país. En otros congresos —el Congreso de Pedagogía, por ejemplo— se venían debatiendo durante los últimos veinte años los mismos problemas. Jamás habían merecido alguna atención. Ahora bien, a lo largo de todo el año 1899 se discutió en todas las ciudades españolas, universitarias o no, en torno a las propuestas de Zaragoza. Un cierto letargo, una especie de indiferencia ante los problemas escolares fue borrada de pronto. Pero no hubo revolución. Ante los problemas financieros existentes en la base de las dificultades escolares españolas, no se podían encontrar soluciones mágicas. Hacía falta, según Costa y sus amigos, desarrollar la enseñanza para desarrollar la economía; pero el aumento de la renta nacional constituía también la condición necesaria para el aumento de la instrucción. Poner en marcha esta cadena no resultaba fácil, y en 1898 no lo era más que antes.

Aunque útil, la campaña comenzada en Zaragoza no aportaba soluciones definitivas. No obstante, permitió al Gobierno vencer resistencias psicológicas y una no confesada hostilidad al desarrollo de la instrucción, que encontraba

(7) J. COSTA: *Reconstitución y europeización de España. Programa para un partido nacional*. Bibl. Costa. *Obras completas*, Madrid, 1916. Y. TURIN, obra citada, pp. 294 y ss.

(8) *Idem*, p. 212.

(9) COSTA: *Revista Nacional*, pp. 24, 244.

un apoyo excepcional en la indiferencia general. Así se incitó a los ministros a actuar. Existe una indudable relación entre la ejecución de las reformas universitarias de los años 1900-1902 y la efervescencia que el dinamismo de Joaquín Costa y sus amigos hizo nacer en toda la península.

Antes de mostrar cómo los proyectos oficiales se encuentran influidos por esta campaña en vías de finalización—en 1901, Costa comienza a perder impulso; en 1903, rehabilita a Graüs—, nos parece oportuno subrayar en breves líneas cómo los escritos y advertencias de Unamuno en la misma época, aunque éste jamás se asociara de manera directa a la agitación que estaba presente en el ambiente, se acercan a la atmósfera general: la idea de que la universidad debe dejar de vivir para sí misma y sobre sí misma, y enriquecerse al mismo tiempo que enriquece a la nación. El futuro rector de Salamanca, ya que lo fue en 1900, publicó en 1899 *La enseñanza superior*. Pronunció también el discurso inaugural de la Universidad que a partir del curso 1900-1901 dirigiría. Este es también el momento en que Cossío y Costa se apoyan en los movimientos económicos para tratar de dar vida a sus proyectos. Los textos de Unamuno están más dirigidos a estudiantes o a universitarios. No obstante, la idea clave del rector es que todo universitario se debe a la nación entera y no sólo a su trabajo diario, que en España nadie se puede permitir una especialización demasiado intensa; que, en primer lugar, es preciso generalizar la instrucción, hacerla útil antes de transformarla en una torre de marfil. Hasta que los beneficios derivados de la instrucción no sean generales, no es posible, ni siquiera a un profesor de universidad, convertirla en un culto personal. «Así nos encontramos con una de las principales funciones de la universidad: estudiar a la gente, ser el órgano del «conócete a ti mismo» colectivo (10). Unamuno no encontraba ningún inconveniente en que el profesor abierto a todo desempeñara también el papel de guía, incluso de explorador en el país. «La misma patria es una tradición; una tradición ineluctable, y la universidad debe ser su principal factor de progreso» (11). Para ello, el profesor debe escribir, hacerse periodista, conferenciante, jefe de excursión. A Unamuno no le gusta el estilo tribunicio; quizá no se hubiera encontrado a gusto en Zaragoza, pero su intención no es muy diferente de la de los que animan la asamblea: en España, la enseñanza debe ser el problema de todos para todos. Este es también el sentimiento general en 1899.

¿Qué respuesta dio el equipo en el poder a estos numerosos llamamientos, capaces de levantar la opinión, pero apoyados en una tendencia pedagógica bien determinada? En realidad, hubo dos equipos: el primero, conservador, de Silvela; el segundo, liberal, de Sagasta, a partir del 6 de marzo de 1901. La orientación escolar es, sin embargo, la misma en los dos ministerios, y los proyectos de García Alix, ministro de gabinete de Silvela, se encuentran recogidos en los de su sucesor, Romanones, miembro de gobierno de Sagasta, y defendidos por el primero tras su caída.

La simple observación de esta continuidad resulta un hecho inesperado: es la consecuencia de 1898. La impresión de que no se puede continuar indefinidamente con discusiones estériles que sustituyen a la acción, el sentimiento de la agitación que sacude al país exige esta vez una respuesta, y el hecho de que el interés común deba necesariamente anteponerse a las dispu-

(10) *La Enseñanza Superior*, p. 73. Estas ideas se encuentran más desarrolladas en Y. TURIN: *Miguel de Unamuno, universitario*, París, SEVPEN, 1964, cap. 1 y 2.

(11) *La Enseñanza Superior*, p. 75.

tas de partido constituye una actitud nueva, una especie de concentración nacional ante el peligro. Esta es, en cierta manera, la obra de Costa y sus amigos. Es también el convencimiento de que no se puede descuidar por más tiempo una opinión más informada y, por el momento, más activa. Es también el resultado de la derrota.

Primer gesto del gabinete Silvela: la creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública. Su titular, Tomás García Alix, es el encargado de elaborar el proyecto, finalmente adoptado gracias a Romanones. No creemos oportuno entrar aquí a examinar la reorganización de conjunto del sistema escolar (12), aunque sí podemos perfilar las grandes líneas trazadas de acuerdo con las múltiples peticiones procedentes de esta nueva opinión pública.

En primer lugar, encontramos la particular atención prestada a la enseñanza primaria: un contenido más diversificado de la enseñanza; la decisión de que el Estado abone sus salarios a los maestros, en vez de los ayuntamientos, con frecuencia morosos en el pago—ello no quiere decir, sin embargo, que el problema vaya a desaparecer—; formación de los maestros. Hacía ya casi treinta años que Cossío y todos sus amigos de la Institución Libre de Enseñanza venían hablando de ello. Por último, se iban a reformar las escuelas normales. Todo ello era fiel reflejo de las demandas de la Asamblea de Zaragoza. También de Zaragoza procedían los decretos relativos a la formación obrera, la creación de escuelas en las fábricas de más de 150 obreros.

Esta relación es, sin duda, menos directa en lo concerniente a las decisiones en materia de enseñanza secundaria y superior: la tendencia, no obstante, se manifiesta en pro de un reforzamiento del control del Estado sobre el reclutamiento, los exámenes; tendencia que acentuará Romanones, pero que ya existe en los proyectos de García Alix. Esta afirmación no resultó del gusto de todos los conservadores, pero representó una respuesta a las esperanzas de la opinión pública en la forma en que se manifestó desde 1899. Igual sucedía con el desarrollo de los programas científicos y de los centros técnicos de nivel secundario y superior. Estos proyectos legislativos de 1900-1902 constituyen una especie de compendio de todos los debates y de todas las reclamaciones que no cesaron de plantearse.



En consecuencia, la conmoción provocada por 1898 permitió en el campo escolar, si no el descubrimiento de novedades, la realización, o en todo caso la esperanza de realización, de medidas y reformas que se venían debatiendo desde hacía un cuarto de siglo, cuya necesidad era conocida desde largo tiempo, pero que nadie se decidía a realizar. Esta comunidad de actuación en un punto en el que los dos partidos no habían cesado de enfrentarse en este mismo cuarto de siglo, a propósito de estos mismos problemas escolares, es significativa de la inquietud, e incluso de la culpabilidad provocada por la derrota. Algunas disputas parecen desde ahora, y por el momento, inoportunas. Pero sin la campaña de los universitarios liberales, primero de Costa y luego de Cossío, quizá las discusiones de las Cortes, una vez más, hubieran resultado un fracaso. Saber cómo estas decisiones serán aplicadas, e incluso si lo serán, es otro problema.

(12) Sobre este tema véase Y. TURIN: *La educación y la escuela...*, cap. VI.

LA POLITICA EDUCATIVA DE ESPAÑA ENTRE 1850 Y 1939

Diego QUINTANA DE UÑA

Profesor de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid

Prácticamente transcurre un siglo de historia española entre los primeros balbucesos centralizadores que afectaron a la enseñanza y el final de la segunda República. Si tuviésemos que resumir en pocas palabras esta larga etapa tendríamos que decir que en el terreno de la innovación educativa los éxitos fueron escasos, costaron demasiados esfuerzos y, prácticamente en muy pocas ocasiones cuajaron con carácter definitivo. En los más de los casos cuando la racionalidad parecía imponerse al fin, el viento de la intransigencia aparecía asolando la joven sementera de las reformas pedagógicas conseguidas.

En tanto que el pensamiento progresista educativo tuvo sólo en las dos repúblicas su *chance* histórica para relanzar algunas ideas y reformas, el resto de los años lo pasó en el exilio o tras los frágiles muros de algunos centros, como fue el caso de la Institución Libre de Enseñanza.

En este breve resumen difícilmente se podría entrar en detalles concretos. Me contentaré con elucidar algunas ideas ejes sobre las cuales gira la política educativa a lo largo de este siglo, para lo cual he preferido dividir el trabajo y respetar la cronología.

1. EL CAMINO HACIA LA SECULARIZACION DE LA ENSEÑANZA

La enseñanza, huelga decirlo, desde la Edad Media fue un dominio casi privativo de la Iglesia. Hasta las revoluciones liberales nadie le disputó con posibilidades de triunfo este monopolio.

Pero la ideología del progreso que en mayor o menor medida, impregnó a todos los Estados Liberales, fue incompatible desde un primer momento con la enseñanza dogmática de la Iglesia, por un lado, y por otro, el mismo Estado reclamará como competencia irrenunciable el derecho a enseñar, al ser éste materia esencial de soberanía.

El camino hacia la secularización de la enseñanza comienza paralelamente a la desposesión educativa de la Iglesia, y sigue los pasos de la centralización liberal, que favorece el control estatal de la enseñanza y, en su caso, la estatalización de la misma, como ocurrió con la enseñanza universitaria.

Y el primer paso importante que se dio en favor de la centralización fue la Ley de Presupuestos del Estado de 1835, que incluyó una partida notable y detallada para la Instrucción Pública. Diez años más tarde el Plan Pidal de 1845 consolidó estos deseos al centralizar la enseñanza en el Ministerio de la Gobernación, pasando poco tiempo después la Sección de Instrucción Pública a la categoría de Dirección General. Hasta la creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública la administración educativa inició un largo peregrinaje entre los Ministerios de Gobernación, de Gracia y Justicia y de Fomento.

Por lo que respecta a la Universidad, el Estado desplazó definitivamente a la Iglesia al suprimir la Facultad de Cánones y reducir las Facultades de Teo-

logía a los seminarios, operación esta última llevada a cabo ya durante la Primera República. Asimismo la figura del rector, representante del poder central en el distrito, tal como el gobernador civil lo representaba en la provincia, sustituyó la caduca figura del cancelario. De ahora en adelante, y a imagen y semejanza de la administración napoleónica, las decisiones centrales podían llevarse a cabo con celeridad y eficacia a toda la geografía española.

Con la estatalización de la Universidad se enterraba definitivamente la Universidad tradicional, rutinaria y escolástica, y se ponía en manos del Estado un gran instrumento de cultura que podía abrir nuevos cauces para la modernización del país. Pero sucedió todo lo contrario, la centralización educativa en manos de los gobiernos conservadores limitó las fronteras de la enseñanza y tiranizó nuevamente a la ciencia. El triste suceso de la noche de San Daniel que terminó con la separación de catedráticos progresistas, como Sanz del Río o Castelar, demostraron palpablemente lo contrario. La universidad dejada a su arbitrio podía ser un peligro si no se la sometía a un severo control ideológico, de ahí el esfuerzo de los conservadores por vigilar de cerca todos sus movimientos.

Dentro de la lógica de las reformas administrativas realizadas, de poco o nada serviría poseer una universidad estatal y una administración central educativa si no se ponía orden al caos legislativo existente en el dominio de la instrucción pública. Como colofón a todo este proceso los progresistas intentaron en sucesivas ocasiones una regulación que aclarara mínimamente este caos, pero sus intentos se llevaron a cabo sin éxito. Fue Moyano, ministro de Narváez, quien en 1857 logró que las Cortes aprobasen esta Ley. Para lograrlo cambió de táctica, enviando, en lugar de un Proyecto de Ley, una Ley de bases que evitara las interminables discusiones parlamentarias, cosa menos difícil aún con unas Cortes moderadas.

La Ley no fue original. Básicamente se sirvió del proyecto de Alonso Martínez y en ningún momento tuvo intención de revolucionar la enseñanza, sino, al contrario, de elevar a categoría de Ley una multitud de disposiciones educativas que nadie respetaba. Como señaló M. B. Cossío, el carácter de la Ley era más «burocrático que pedagógico, y su espíritu, ni liberal ni ultramontano, sino puramente civil y legalista, de acuerdo con la ideología del partido moderado» (1).

La Ley, de acuerdo con esta ideología moderada y muy a tono con el espíritu del Estado de su tiempo, distingue claramente tres grados en la enseñanza y tres niveles administrativos que controlarán y gestionarán, respectivamente, estos tres grados. Un primer grado, o primera enseñanza, que será obligatoria y gratuita y cuyo presupuesto correrá a cargo del primer nivel administrativo, los ayuntamientos. Un segundo grado, o enseñanza secundaria, a cargo del segundo nivel administrativo, la provincia, que se encargará al menos de que exista un instituto en su capital. Y, por último, un tercer grado, o universitario, que correrá a cargo de los órganos centrales del Estado.

En líneas generales se habían puesto las bases mínimas para que el Estado secularizara la enseñanza. La Iglesia había sido desplazada y el Estado ahora no reconocía efectos públicos a otros centros que no fuesen los oficiales. Es más, en lo que se refiere a la Universidad, el título académico capacitaba automáticamente para el ejercicio profesional, suprimiéndose los exámenes

(1) M. B. COSSIO: «La Enseñanza Primaria en España», *BILE*, 31 de diciembre de 1897, núm. 453, página 357.

controlados por los Colegios y las Corporaciones. La enseñanza no es ya ni debe ser nunca más competencia de la Iglesia. Como dijo Gil de Zárate: «Sólo donde reside la soberanía reside también el derecho a educar» (2).

POLITICA E INSTRUCCION: LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

La Constitución de 1869 consagra ideológicamente, se ha dicho, el liberalismo democrático, en contraste con el liberalismo doctrinario que caracterizó a la etapa histórica inmediatamente anterior. En efecto, esta Constitución, de corte eminentemente intelectual, reconoce ampliamente los derechos humanos, coronando este reconocimiento con el sufragio universal.

El sufragio universal supone, como se sabe, la generalización del voto a todos los ciudadanos sin distinción, y este simple hecho lleva a los hombres de la Revolución del 68 a interesarse por ese universal que constituye y constituirá, en el caso de los menores de edad, el electorado. Si tenemos en cuenta que para los ideólogos del 68 la democracia, en suma, no era más que un problema de instrucción, entenderemos mejor el problema que esta declaración de derecho les planteaba: la instrucción era, para ellos, el sostén de la democracia, y una población que pasaba del 70 por 100 de analfabetos, ¿podía constituir ese sostén?

Señala I. Turín que los hombres del 68 tendieron a considerar la nación como un *aula* (3). Y lo que es más, sólo como un aula, olvidando las transformaciones necesarias para modernizar el país. Siendo el español un sistema productivo esencialmente agrícola, no es de extrañar que existiese un grado elevado de analfabetismo, ya que para arar, sembrar y recoger las cosechas no sólo sobraban universitarios y bachilleres, sino mano de obra que supiese leer y escribir. Entre 1857 y 1875, F. Olóriz observa, sin embargo, una disminución del 4 al 5 por 100 de analfabetismo, atribuible, según Olóriz, al «beneficio o efecto» de la ley Moyano, sin duda porque obligó a crear dos escuelas, una de niñas y otra de niños, por cada 500 habitantes, amén de una escuela primaria superior por cada 10.000 (4).

Sin embargo, a pesar de las declaraciones de los ideólogos revolucionarios y de su convencimiento de que instrucción y democracia caminaban de la mano, el movimiento político que va de 1868 a 1875 modificó muy poco la enseñanza primaria. La inestabilidad política que pasó por las Juntas, el Gobierno provisional, la monarquía constitucional y la República impidieron sin duda unos resultados efectivos. No obstante, este movimiento «despertó el deseo de leer en los adultos que sabían hacerlo, como sucede siempre que la dispersión de las familias y el interés de los sucesos públicos activa las relaciones escritas entre los individuos y exalta la vida nacional», escribe Olóriz (5).

Si la instrucción es el sostén de la democracia, sólo una instrucción libre puede minar al principal enemigo de ésta, al dogmatismo. De ahí que el artículo 24 de la Constitución de 1868 consagrase el principio de la libertad de enseñanza: «Todo español podrá fundar y mantener—dice el citado artículo—establecimientos de instrucción o de educación sin previa licencia, salvo la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad.»

(2) GIL DE ZARATE: *La instrucción pública en España*, p. 139.

(3) IVONNE TURIN: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, 1967, p. 14.

(4) F. OLORIZ: «El analfabetismo en España», *BILE*, 30 de septiembre de 1900, núm. 486, p. 261.

(5) F. OLORIZ: *Op. cit.*, p. 261.

Pero antes de seguir hemos de aclarar todo el contenido que la libertad de enseñanza supone. En primer lugar supone, como ya hemos señalado, que todo español puede fundar y mantener centros de enseñanza sin licencia. Esta idea está impregnada de una fuerte dosis de antimonopolismo o no intervencionismo muy acorde con la ideología del Estado liberal. En este sentido dice el preámbulo del decreto de 21 de octubre de 1868: «Sirviendo la enseñanza para propagar la verdad, cultivar la inteligencia y corregir las costumbres, es absurdo encerrarla dentro de los estrechos límites de los establecimientos públicos. Cuanto mayor sea el número de los que enseñen, mayor será también el de las verdades que se reflejen, el de las inteligencias que se cultiven y el de las malas conciencias que se corrijan.» Pero no es sólo esto, sino que además, según sigue razonando el preámbulo del citado decreto, a lo que debe tenderse es a la «supresión de la enseñanza pública», ideal éste que recogerán las miras pequeño-burgueses de la Institución Libre de Enseñanza.

Como corrían aires federalistas en este momento histórico, la libertad de enseñanza está teñida de cierto anticentralismo, y a la vez que permite la creación de universidades libres, una de las cuales funcionó casi cinco años en Alava, faculta a todas las universidades para que dispensen el grado de doctor, derecho reservado anteriormente a la Universidad de Madrid.

Por último, la libertad de enseñanza supone, cómo no, la libertad de la ciencia. Según Salmerón, la libertad de la ciencia consistía en «emancipar la enseñanza de todo extraño poder y convertirla en una función social, sin otra ley interna que la libre indagación y profesión de la verdad, ni más ley externa que la que haya de regir a toda sociedad humana, ni otro reglamento que el de la propia organización de la ciencia como una obra sistemática» (6).

Los artículos 16 y 17 del decreto citado concretan en tres puntos esta libertad:

- 1.º Libertad para que cada profesor señale el libro de texto que desee.
- 2.º Libertad para que cada profesor señale el método que juzgue adecuado.
- 3.º Cada profesor queda relevado del deber de presentar su programa.

Huelga decir que los profesores separados tras los sucesos de la noche de San Daniel volvieron a sus cátedras tras la Revolución. La reacción, sin embargo, no tardaría en triunfar, aunque, eso sí, gracias al espíritu de los hombres del 68 la educación recibió un decisivo impulso que la animó hasta finales del siglo XIX (7).

LA LUCHA CONTRA LA LIBERTAD DE LA CIENCIA

La restauración monárquica supuso un alivio para las capas conservadoras del país. El sistema canovista, que estableció el *orden*, llevó a la más absoluta corrupción de la mecánica política, y el turnismo y el sufragio censitario facilitaron las cosas para que la oligarquía monopolizara sin problemas el aparato del Estado.

Etapas de retroceso, sin duda, que llevó de nuevo a la intransigencia, apoyándose en ministros conservadores como Orovio o Pidal y Mon, que no duda-

(6) Citado por V. CACHOVIU en la *Institución Libre de Enseñanza*, Madrid, 1962, p. 203.

(7) I. TURIN: *Op. cit.*, pp. 291 y 292.

ron en volver a aplicar un severo control ideológico-religioso de la enseñanza, como sucedió con la circular de 26 de febrero de 1875, que llevó a la separación de González Linares, Salmerón, Azcárate, Giner de los Ríos, etc.

Apoyándose en los Gobiernos conservadores, la Iglesia iba a reorganizar sus filas y plantear, una vez fortalecida, una dura batalla contra la libertad científica. Señala J. M. Castells que hasta la Restauración la Iglesia carecía de unidad a nivel institucional. Fue justamente la crisis del 68 la que llevó a la Iglesia española a esta reorganización, produciéndose un aburguesamiento de la misma, a la vez que una catolización de la burguesía (8).

Por un lado, la Iglesia reunió en el Grupo Unión Católica a un gran sector creyente y practicante, y por otro, trató de reconquistar la opinión pública por medio de revistas, boletines, mensajeros y seminarios, tales como *Razón y Fe* o *La Ciudad de Dios*. Como la Iglesia había perdido definitivamente su dominio en el nivel universitario, se refugió y aumentó considerablemente sus efectivos en la enseñanza secundaria, y como con la Restauración se restableció el artículo 153 de la ley Moyano, suspendido en 1868, por el cual las instituciones religiosas podían abrir escuelas y colegios de enseñanza primaria y secundaria, quedando dispensados sus profesores del título y de la caución que exigía el artículo 150 de la misma ley, todo favoreció esta expansión de la que hablamos. Si añadimos a esto la proliferación de las comunidades y asociaciones religiosas que tuvo lugar en estos años y la entrada en España de órdenes extranjeras especializadas en la docencia, como la marista y salesiana, entenderemos mejor que la posición que tomó la Iglesia en el nivel secundario fue indiscutible.

Con esta fuerza lo primero que exigió al Estado, amparada en el artículo 11 de la nueva Constitución, que declaraba oficial la religión católica, era que velase por que en sus propios centros se cumpliera tal precepto. A tal petición contestaban los liberales que esto violaría el artículo 12 de la Constitución, que decretaba la libertad de cultos, y además que la libertad de enseñanza, aún en vigor, se anularía si el Estado perdía su neutralidad en materia educativa.

La discusión sobre el tema de la libertad de la ciencia arrancaba ya de algunos años antes, pero es a partir de la Restauración cuando se recrudece. El diálogo entre la Iglesia y el sector liberal adoptó, como dice Ivonne Turín, el «tono de un diálogo de sordos» (9). La Iglesia afirmaba que sólo existe una verdad y ésta es incompatible con la libertad que posibilite el error. «El error no puede tener derecho de ciudadanía», repetían los religiosos. A esto contestaban los liberales que la verdad sólo podía resplandecer si hay libertad científica para buscarla, lo cual era incompatible con el autoritarismo del dogma. Una enseñanza no religiosa, decía un jesuita, sólo puede conducir a la ambición, al vicio y al crimen, y si el Estado la permite, con ello sólo protege la conciencia de los racionalistas, incrédulos y ateos (10). La contraofensiva liberal centraba ahora su razonamiento para defender la libertad científica en el tema de la neutralidad, la cual implica, como señaló Dorado Montero, dos cosas (11):

(8) J. M. CASTELLS: *Las asociaciones religiosas en la España contemporánea*, Madrid, 1973, pp. 243 y siguientes.

(9) I. TURÍN: *Op. cit.*, p. 106.

(10) En *Razón y Fe* pueden encontrarse todos estos argumentos expuestos de mil maneras diferentes.

(11) P. DORADO MONTERO: «Fundamentos racionales de la libertad de enseñanza», *BILE*, Madrid, 15 de febrero de 1890, núm. 312, p. 55.

1. Que el Estado, para garantizar la neutralidad, se declare a sí mismo neutral, renunciando a toda confesionalidad religiosa y dejando a cada profesor libertad de conciencia y método.
2. Que se excluya de la enseñanza a toda asociación constituida que no garantice esta neutralidad.

Evidentemente, cuando Dorado Montero señala esta segunda implicación de la neutralidad piensa en las asociaciones religiosas, que en su opinión son aneutrales, ya que no podrían dejar de impartir una enseñanza religiosa. Gumersindo de Azcárate resumió la neutralidad diciendo que era una cosa que resultaba de la conjunción de otras tres: «libertad, tolerancia, desinterés» (12).

Sin embargo, la libertad científica fue, más que una realidad, una gran quimera. Ultrajada constantemente por las purgas de profesores, estaba claro que en los muros universitarios no podía brillar; de ahí que un grupo de catedráticos *expulsados*, encabezados por don Francisco Giner de los Ríos, fundaran la Institución Libre de Enseñanza, aprobándose su Estatuto en 1877. Heredera de la filosofía krausista, hay en ella un tono ascético y moral. Laica por principio, fue fundada, como reza el artículo 1.º de sus Estatutos, para «el cultivo y propagación de las ciencias». Y nada mejor para garantizar este fin que declararse independiente proclamando, como prescribe su artículo 15, la «libertad e inviolabilidad de la ciencia» (13).

La labor de la Institución Libre es imposible reseñarla aquí. Baste indicar que introdujo en España a los más modernos pedagogos, como Pestalozzi o Fröbel; que luchó, amén de por la libertad científica, por una enseñanza continuada, sin separación en sus grados; se mantuvo en contacto con los más importantes centros intelectuales europeos; influyó decisivamente en la creación de muchas instituciones científicas y pedagógicas e incluso en la creación del Ministerio de Instrucción Pública, y, por supuesto, inyectó una nueva savia en la vida educativa española cuando la Universidad oficial mantenía al país en el más miserable de los ostracismos.

ANALFABETISMO Y PROLETARIADO. EL PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

El desastre del 98, aireado demasiado por la mala conciencia nacional, pudo haber significado un poco más de lo que realmente significó. Ni política ni económicamente nada cambió sustancialmente. Por lo que se refiere al tema educativo, los hombres que realmente se preocupaban del tema siguieron preocupándose, como fue el caso de la Institución Libre. Se oyó la voz de Costa en alguna conferencia, pero todo siguió más o menos como estaba, sin que el recién creado Ministerio de Instrucción Pública sirviese tampoco de impulso serio para la reforma (14).

A las puertas del siglo XX ningún Gobierno había afrontado seriamente el problema de la enseñanza, que, como señaló Rafael Altamira, no había llegado todavía entre nosotros a «la categoría de una cuestión nacional» (15).

(12) GUMERSINDO DE AZCARATE: «Neutralidad y Universidad», *BILE*, Madrid, 31 de marzo de 1903, página 66.

(13) El Estatuto de la ILE fue aprobado en 1877 y autorizado por real orden de 16 de agosto de 1876.

(14) El Ministerio de Instrucción Pública fue creado por decreto de 18 de abril de 1900.

(15) R. ALTAMIRA: «Problemas urgentes de la Primera Enseñanza en España», *BILE*, 30 de junio de 1912, núm. 627, p. 166.

De los dieciocho millones de habitantes con que contaba España por la fecha, doce eran analfabetos, es decir, el 68 por 100 de la población. Una cifra harto elocuente. Había provincias, como Alava, que sólo contaban con el 37,85 por 100, pero otras, como Almería, llegaban al 86 por 100. Según F. Olóriz, «el analfabetismo español aumenta de Norte a Sur entre Alava y Almería; es mayor al este de la cordillera ibérica que al oeste de la misma, y es menor entre el Tajo y el mar Cantábrico que entre el mismo río y el Mediterráneo» (16).

Las escuelas eran escasas; los maestros, pocos, mal pagados y, por ende, mal preparados; los niños dejaban la escuela para trabajar y ayudar a sus familias... Entre 1870 y 1894 no llegaron a 2.500 las escuelas creadas. Según J. B. Cossío, en 1895 sólo 1.556.136 niños, comprendidos entre los tres y los doce años, estaban escolarizados. Dada la población escolar, quedaban sin escolarizar en ninguna escuela, ni pública ni privada, 2.438.816 (17). Rafael Altamira calculó en 9.000 las escuelas necesarias para 1912 y, paradójicamente, sólo pedía que se cumplieran las previsiones de la ley Moyano (18). Pero resulta que, habiendo pocas escuelas, había menos maestros. En 1899 hay 25.000 escuelas públicas y sólo 18.000 maestros para atenderlas. No hablar ya de los atrasos que se debían a los maestros ni de su dependencia de los caciques locales, ya que éstos controlaban los nombramientos a través de las Juntas Locales, hasta que por el real decreto de 26 de octubre de 1901 los maestros pasaron a percibir sus emolumentos por el Estado.

Poco mejor andaba la enseñanza secundaria. Los planes se sucedían uno detrás de otro con una inestabilidad patológica. Concebida como preparación para la Universidad, la enseñanza secundaria se constituía en una barrera infranqueable para las clases débiles. La Institución Libre de Enseñanza abogó siempre por una enseñanza continuada, sin saltos entre los grados, pero sus consejos jamás fueron atendidos. Por otro lado, se buscó una reforma que atendiera igualmente a las necesidades técnicas que la industria del país ya planteaba. Pero, en lugar de crear un bachillerato técnico paralelo al clásico, se optó por una solución muy española de crear un bachillerato más corto—de siete años pasó a seis—y con disciplinas intercaladas. El decreto de 19 de julio de 1900 lo puso en marcha y el ministro García Alix lo justificó alegando que el país no estaba para pagar una enseñanza doble.

Así las cosas, y ante tanto desinterés gubernamental, no es de extrañar que las iniciativas privadas trataran de achicar algunas aguas y salvar de la inundación definitiva la cultura del país. La Institución Libre de Enseñanza cumplió esta misión, pero se quedó restringida a las capas medias y altas. Su labor fue minoritaria, rozando a veces el elitismo intelectual. Pero las clases débiles seguían siendo las más abandonadas. Y ante la pasividad del Estado, la Iglesia y los anarquistas trataron de reconquistarlas. Por parte de la Iglesia, el padre Manjón creó las Escuelas del «Ave María», concebidas como apéndices de las parroquias. Su enseñanza era tan rudimentaria como los medios con que contaba. Entre la lectura y la escritura, las Escuelas del «Ave María» intercalaban las catequesis, logrando lo que Manjón se proponía: la redención social y moral de los gitanos, de los pobres que iban a sus escuelas. Junto a la visión apostólica de Manjón, otro hombre de la Iglesia, Poveda, tuvo una visión más moderna de la educación. Su visión de la enseñanza, se ha dicho, está cer-

(16) F. OLORIZ: *Op. cit.*, p. 264.

(17) J. B. COSSIO: *Op. cit.*, p. 357.

(18) R. ALTAMIRA: *Op. cit.*, pp. 99 y 100.

ca de la Escuela Nueva. Poveda se preocupa de la redención de los desposeídos y para eso no le basta la mera instrucción, por eso funda talleres en los que enseña oficios. Fundador de la Orden de las Teresianas, Poveda pensó que para combatir el anticlericalismo educativo no había nada mejor que introducirse en los centros oficiales.

Junto a estas iniciativas de la Iglesia, Francisco Ferrer Guardia fundó en 1901 su primera Escuela Moderna. Hasta 1909, fecha en que fue fusilado Ferrer, se extendieron por toda Cataluña, Levante y algunos puntos de Andalucía.

Entre tanto, ¿qué pasaba en la enseñanza superior? La Universidad ahora deseaba la autonomía. Ante el agobio burocrático y el control ideológico a que había estado sometida por la centralización y los conservadores, pedía un respiro autonómico. En 1894 el Claustro de la Universidad de Madrid expresó en este sentido su deseo. El proyecto que Romanones envió a las Cortes y que fue aprobado en 1903 fue un pequeño paso. El paso definitivo lo dio Silió en 1919 (19).

Señala A. Reyna que en el caso de la reforma Silió no cabe hablar de autonomía, sino más bien de descentralización, ya que el Ministerio de Instrucción Pública se reservaba el derecho de «alta vigilancia» y mantenía el control de las universidades a través de las consignaciones de los Presupuestos Generales del Estado (20).

Según el decreto, cada universidad redactaría su Estatuto, que sería aprobado posteriormente por el Gobierno. La Universidad gozaría de personalidad jurídica y actuaría con una serie de consignaciones, casi todas hipotéticas, excepto la de los Presupuestos Generales del Estado, con lo cual su capacidad económica se veía profundamente mermada. Fuera de los profesores numerarios, que seguirían cobrando como hasta entonces, la Universidad, por su cuenta y con su dinero, cubriría las vacantes...

Pero la reforma no cayó bien. A. Posada adelantó ya en 1910 que la «autonomía de una institución no surge porque así se declare en un decreto legislativo» (21) y los hechos parecían darle la razón. A muy pocos agradó la reforma. Se la acusó de precipitación, de ser impuesta desde arriba, de inoportunidad dada la inestabilidad política, de cargar toda la responsabilidad de la reforma en la Universidad... Con este recibimiento, fácil le fue a Montejo suprimirla en 1922, antes de que hubiese empezado a funcionar.

Con la Dictadura de Primo de Rivera cayó el régimen parlamentario instaurado por Cánovas. Corto período que en materia educativa, si bien se impulsaron las construcciones escolares y se dotó a la Formación Profesional de un Estatuto, puede caracterizarse como un período regresivo.

La política educativa de la Dictadura, según F. Rubio Llorente, se puede enmarcar dentro «del conservadurismo burgués, en su versión autoritaria». En todos sus grados la enseñanza fue sometida a un estrecho control ideológico sobre las materias enseñadas y sobre el personal docente. Se prohibió la enseñanza en lengua distinta al castellano y se tuvo especial cuidado de

(19) ANTONIO REYNA: «Reforma Silió de autonomía universitaria», *Revista de Educación*, mayo-octubre 1973, pp. 59-60.

(20) A. POSADA: «La transformación del ideal universitario», *BILE*, 30 de noviembre de 1910, núm. 608, página 324.

(21) F. RUBIO LLORENTE: *La política educativa en «La España de los años setenta»*, Madrid, 1974, página 441.

que no se enseñasen «doctrinas opuestas a la unidad de la patria» y «ofensivas a la religión», tal como reza la real orden de 12 de febrero de 1924.

Igualmente regresivo fue el real decreto de 25 de agosto de 1926, que dividió el Bachillerato en elemental y universitario y reafirmó así la univalencia del segundo grado como estudio preparatorio para la Universidad.

LA LAICIZACION DE LA ENSEÑANZA

La Segunda República nació de la confluencia de una larga crisis política y de los efectos de la depresión de 1929. En 1930, señala G. Jackson, España era «simultáneamente una monarquía moribunda, un país de desarrollo económico muy desigual y un campo de batalla de ardientes corrientes políticas e intelectuales contrarias» (22).

Y ante la crisis que atravesaba el país los hombres de la Segunda República pecaron al acelerar los remedios, porque sus ilusiones desbordaban sin duda una realidad, afectada desde el primer momento por la lucha de clases.

Por lo que toca a la educación, antes de aprobarse la Constitución de 1931 una serie de leyes habían cambiado esencialmente los principios en los que se asentaba la enseñanza. El decreto de 29 de abril consagraba la libertad de expresión y permitía el bilingüismo en la escuela catalana; el decreto de 5 de mayo reorganizó el Consejo de Instrucción Pública; el decreto de 6 de mayo proclamó la libertad religiosa y el respeto a la conciencia del niño y del maestro... Estas disposiciones adelantan ya claramente el programa educativo de la República, que puede reducirse a la implantación de la Escuela Unica, y justamente a uno de los más ardientes defensores de la Escuela Unica, a Lorenzo de Luzuriaga, se le encargó la elaboración de las bases para el proyecto de Ley de Instrucción Pública, ley que no vería la luz.

La Escuela Unica partía del supuesto de la educación como función del Estado, por cuya concepción se excluía definitivamente a la Iglesia del campo educativo. La Iglesia, que tradicionalmente había luchado contra la libertad de enseñanza, ahora se yergue en primera defensora de ésta ante el monopolio educativo estatal. Sobre este punto los socialistas y los hombres de Acción Republicana estuvieron perfectamente de acuerdo. Se trataba de excluir a una institución, en la opinión del Gobierno y de la mayoría parlamentaria, políticamente reaccionaria e incompatible con la cultura moderna.

Por el artículo 3.º de la Constitución el Estado español no tenía religión oficial, por el 26 se prohibía a las órdenes religiosas ejercer la enseñanza y por el 48, párrafo 5, se establecía la enseñanza laica. Las bases de la Escuela Unica estaban puestas: enseñanza total y laica, lo cual no equivalía, como se empeñaba la Iglesia, a enseñanza impía y atea, sino tolerante y científica, como contestaron los socialistas. A estas bases había que añadir otros principios, como la gratuidad, la coeducación, la unidad orgánica de los tres grados, etc. Junto a esta reforma tecnopedagógica, la República, consciente de la diversidad regional, fomentaría igualmente la autonomía regional en materia educativa, concediendo la autonomía a la Universidad de Barcelona o creando el Consejo Regional de Cataluña como filial del Consejo Nacional de Cultura.

(22) G. JACKSON: *La República española y la guerra civil*, México D. F., 1967, p. 15.

Para la puesta en marcha de tan vasto programa lo primero que había que remediar era la lamentable situación en la que se encontraba la enseñanza primaria. España daba un índice de analfabetismo del 32,4 por 100 de la población: había 1.500.000 niños sin escolarizar; funcionaban 32.680 escuelas y eran necesarias, según el Ministerio de Instrucción Pública, 27.151 más. Marcelino Domingo, primer ministro de Instrucción Pública, decidió coger el toro por los cuernos y trazó un plan quinquenal por el que se crearían 5.000 escuelas por año, salvo el primero que se crearían 7.000. La ley que ordenaba el plan fue aprobada en Cortes el 22 de octubre. Pero también había que dignificar al Magisterio, mejorando su calidad, y así se llevó a cabo la reforma de las Normales y se aumentó el sueldo medio de los maestros, que apenas pasaba las 3.000 pesetas, hasta las 14.000.

El plan de construcciones lógicamente no llegó a cumplirse, entre otras razones porque los ayuntamientos no pudieron colaborar en la medida que el Estado hubiese deseado, pero el número alcanzado fue evidentemente *record* en la historia educativa española. Si en 1929-30 existían 30.904 unidades escolares de enseñanza primaria, para el curso 1935-36 la cifra se elevaba a 42.766, siendo igualmente espectacular el crecimiento de maestros y alumnos (23).

Con la crisis planteada por Azaña en diciembre de 1931, Fernando de los Ríos es nombrado ministro de Instrucción Pública, y sigue en líneas generales el programa de su antecesor, aunque la enseñanza secundaria será el problema más urgente a solucionar durante su mandato. Al quedar prohibida por la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas la actividad docente a las órdenes, el gran vacío de éstas en la enseñanza planteó graves problemas para la escolarización. La creación de institutos no podía rellenar este hueco, por lo que se procedió a la sustitución de las órdenes, creándose una Junta de Sustitución. La oposición de la Iglesia y de las derechas fue total desde el primer momento, llegando incluso el episcopado a incitar a los católicos a oponerse a la tiranía del Estado.

Fernando de los Ríos intentó una reforma universitaria que no cuajó, aunque en 1932 se creó una Sección de Pedagogía en la Universidad de Madrid y el mismo año comenzó a funcionar la Universidad Popular.

El triunfo de las derechas a finales de 1933 paralizó gran parte de esta reforma. Por lo pronto, la sustitución de las órdenes religiosas en la enseñanza se suspendió y con esta medida, junto a las subvenciones que se concedieron a la enseñanza privada, ésta volvió a revitalizarse. Evidentemente ya antes de que la CEDA subiese al poder había empezado a funcionar el CEU, obra de la AC. N. de P. o la SADEL, bajo cuyas apariencias laicas se ocultaba la enseñanza eclesiástica. Como derecha castellana que era, la CEDA suprimió igualmente el Patronato de la Universidad de Barcelona y los Consejos regionales, amén de otras medidas como la supresión de la coeducación en las escuelas primarias.

Inútil sería señalar que la victoria del Frente Popular rehabilitó toda la legislación derogada o suprimida en el bienio cedista-radical y, volviendo Marcelino Domingo a Instrucción Pública, volvió a acelerarse el programa de construcciones escolares.

Para terminar, señala M. Pérez Galán que existieron durante el primer tercio

(23) Véase *Datos y cifras de la enseñanza en España*, T. I. MEC, Madrid, 1969, pp. 26, 27, 28, 45, 78 y 79.

del siglo XX en nuestro país tres grandes corrientes pedagógicas: la liberal, la proletaria—en sus versiones anarquista y socialista—y la confesional. Durante la Segunda República, si exceptuamos el bienio cedista-radical, en el que la confesional se tomó un respiro, predominó la socialista. Esta tomó no pocas cosas de la liberal, pero centró sus miras en la estatalización total de la enseñanza. Frente a ésta la corriente anarquista predicó, siguiendo la tradición Ferrer, una educación libre de todo control, cosa que llevó a cabo en los Ateneos Libertarios. Con la caída de la Segunda República se vuelve a la enseñanza confesional, siendo ésta aún la única permitida en nuestro país (24).

(24) M. PEREZ GALAN: *La enseñanza de la Segunda República española*, Madrid, 1975, p. 327.

LA ESCUELA DE ESTUDIOS SUPERIORES DEL MAGISTERIO (1909-1932)

Salvador FERRER C. MAURA

Inspector Técnico de Educación (España)

No podría valorarse en sus justos términos la significación que tuvo la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio en el contexto de las realizaciones pedagógicas españolas si olvidáramos el *tiempo histórico* en que acaeció no sólo su creación, sino su avatar a través de los años en que desarrolló sus actividades docentes.

Únicamente si se tiene en cuenta este *tiempo histórico* podrá comprenderse el alcance de la transformación en los procedimientos educativos, producidos en nuestra patria gracias al ejercicio profesional de cuantos procedían de la Escuela Superior: los profesores de Escuela Normal, los inspectores de Primera Enseñanza y, en menor cuantía, algunos directores escolares y regentes de las Escuelas Graduadas, anejas a las primeras.

Esta es una consideración previa para que se pueda entender globalmente el impulso renovador que, en su tiempo, significó la obra de la Escuela Superior.

CREACION Y OBJETIVOS

Un recorrido a través de la frondosa legislación educativa española para buscar los antecedentes inmediatos de la Escuela Superior nos conduce al real decreto de 11 de enero de 1907, que en su artículo primero declara: «Para la formación de inspectores de Primera Enseñanza y de profesores de las Escuelas Normales se crea en Madrid un curso o grado Normal superior, cuya organización y dirección, con arreglo a las prescripciones del presente decreto, se encomienda a la Junta para el Fomento de la Educación Nacional.»

Por diversas causas se dejó en suspenso la creación del nuevo centro, hasta que, después de diversas incidencias, apareció el real decreto de 3 de junio de 1909 firmado por el ministro don Faustino Rodríguez San Pedro. Este decreto y el posterior de 20 de octubre de 1911, firmado por don Amalio Gimeno, pueden considerarse las dos piedras fundacionales de la nueva institución pedagógica.

En la parte expositiva del decreto de 1909 se apuntan algunas de las características que formarán la infraestructura irreversible alrededor de la cual girarán las futuras y prolijas variantes que, a través de los años, se producirán en el funcionamiento de la Escuela Superior.

En algunos conceptos de esta parte expositiva del decreto late indudablemente un espíritu de cambio, un deseo de modificar las estructuras antiguas. Su noble exposición configura la verdadera razón de ser de la Escuela Superior. He aquí algunos fragmentos reveladores:

... Más de medio siglo llevan establecidas en España las Escuelas Normales de Maestros, y aunque son innegables los servicios que han prestado a la cultura patria, preciso es reconocer que no han rendido todo el provecho que de ellas se esperaba...

... El ministro que suscribe considera ya indispensable la creación de

una Escuela Superior del Magisterio donde se modelen en su generalidad los futuros profesores de Escuelas Normales e Inspectores de Primera Enseñanza; que, con plena conciencia de sus deberes y la preparación necesaria para cumplirlos, puedan los profesores formar maestros cultos y de vocación comprobada que, bajo la acción de inspectores tan capaces como celosos, realicen la magna obra de difundir los beneficios de la educación e instrucción primarias por todo el territorio nacional...

...En otro aspecto era forzoso también el establecimiento de estos estudios para el Magisterio primario, porque a causa de haberse suprimido desde el curso de 1903 a 1904, escasean de tal modo los maestros y maestras de primera enseñanza normal, que los cargos directivos de la carrera son ya los que puedan tener menor número de aspirantes, hallándose en desproporción notoria con las necesidades del país...

...Las condiciones de la vida moderna no consienten establecer los estudios de grado normal en la forma rudimentaria que tuvieron hasta el decreto-ley de 22 de septiembre de 1898; tampoco sería conveniente encerrarlos en los estrechos límites en que por razones de momento se encerraron por los planes de enseñanza de 1900, 1901, 1903 y 1905; interesa mucho hacer ahora una reforma profunda, aunque deba originar algún aumento de gasto, y, en consecuencia, hubo de estudiarse el vital problema de la formación del profesorado normal, examinando los procedimientos empleados para ello en las principales naciones de Europa y América, a cuyo fin las personas que por su cargo estaban más obligadas a hacerlo, especialmente los meritorios vocales de la Junta Central de Primera Enseñanza han solicitado datos de Inglaterra y Bélgica, de Alemania y Suiza, de Francia y de Italia, de los Estados Unidos de América del Norte y de las principales repúblicas hispanoamericanas; han estudiado obras recientes sobre el resultado de las últimas reformas de enseñanza normal en algunos de estos países y han visto cómo la creación del profesorado toma cada día mayor carácter universitario y de qué manera en las naciones más cultas se persigue el propósito de formar pedagógicamente en esa forma no sólo el profesorado normal, sino también el de los Institutos, de los Colegios Superiores y de las mismas Universidades...

No es aventurado consignar que las líneas matrices del intento pedagógico que iba a llevarse a cabo estuvieran enraizadas en los planes de profesorado de los Estados Unidos, y de modo especial en las Escuelas Normales de Fontenay-aux-Roses, de París y Saint Cloud, ya que su proximidad a nosotros podría facilitar la comprobación de concomitancias deseadas.

... En el plan de estudios de la Escuela Superior no sólo se dan los medios de adquirir los modernos conocimientos científicos, poco atendidos hasta ahora en las Escuelas Normales, sino que se transforman y especializan los estudios pedagógicos, reforzando los ejercicios prácticos, dando a cada una de sus ramas los fundamentos en que estriba su valor y solidez e incorporando a ellas, por primera vez en España, estudios tan importantes como la Fisiología, Psicología y Psiquiatría del niño, que van renovando en ambos hemisferios el sentido de la Pedagogía tradicional...

... Se establece la división de los estudios en secciones, número limitado de alumnos, concesión de pensiones para alumnos necesitados, la práctica escolar, la ampliación de estudios en el extranjero y la formación de escalafones de alumnos maestros que sustituirán frecuentemente, con ventaja, en la provisión de plazas, a la pugna de las oposiciones, tal, por lo menos, como hoy se encuentra organizada...

... De igual manera la opinión dominante entre personas autorizadas ha influido en el ánimo del que suscribe para establecer en la Escuela Superior el examen de ingreso, el régimen de medio internado, en cuanto las circunstancias lo permitan, y una elevada tendencia en la admisión de alumnos y la constitución del profesorado de la Escuela, que ha de ensanchar el horizonte científico de los profesores y profesoras que sigan sus estudios en el nuevo establecimiento de enseñanza...

... El trabajo de profesores y alumnos ha sido medido y ponderado en forma que dé el rendimiento debido, sin exceso de fatigas mentales...

... Uno de los puntos que han preocupado más a cuantas personas han intervenido en la preparación de este decreto ha sido la designación del primer profesorado para la Escuela Superior del Magisterio. El procedimiento de la oposición, además de dilatorio, no siempre puede ofrecer la seguridad de un profesorado que reúna a la vez extraordinaria autoridada científica y acreditada experiencia pedagógica. Tampoco el procedimiento del mero concurso parecía realizable en este caso, porque había de aplicársele el criterio de la antigüedad, que es inadecuado para designar la mayor competencia científica o había de fundarse en el ordinario mérito relativo, que es muy expuesto a daños notorios cuando no existe de antemano un título o nivel común entre los concurrentes que asegure en todo caso la existencia de una satisfactoria capacidad media suficiente...

... Por estos motivos se inclinó unánimemente la Junta Central de Primera Enseñanza a dejar a la discreción ministerial dichos primeros nombramientos...

Varias afirmaciones conviene destacar en este que pudiéramos llamar preámbulo institucional.

Se reconoce la necesidad de algún *aumento de gasto*. Este condicionante económico pesó como una losa sobre la Escuela Superior. Fue, indudablemente, su constante talón de Aquiles. La nueva institución, proyectada de acuerdo con algunas directrices extranjeras, carecía del soporte financiero que los países consultados dedicaban a sus organizaciones escolares.

Como vía de ejemplo podemos consignar que en los Presupuestos del Estado para el año 1915 no se incluyeron las partidas necesarias para la adecuada implantación del Plan de 1914. Fue necesario dictar la real orden de 8 de enero de 1915, ratificando las disposiciones del Plan, las características del mismo y su proyección económica.

La discriminación que en este Plan de 1914 se hacía con las clases que se impartían separadamente entre alumnas y alumnos, con doble profesorado en algunas asignaturas o doble dedicación del profesorado, se vino abajo, poco después por el encarecimiento de las nóminas que tal hecho suponía.

En la obra de M. B. Cossío y Lorenzo Luzuriaga *La enseñanza en España*, Madrid, 1915, puede leerse:

Por el real decreto de 30 de agosto de 1914 se divide la Escuela en dos secciones: una de alumnas y otra de alumnos. Anteriormente no existía tal división, que, entre otras cosas, lleva consigo un inútil aumento de profesores y, consiguientemente, del presupuesto, ya excesivo, de la Escuela...

Afirma el preámbulo que en la Escuela Superior se formará la *generalidad* de los profesores de Escuela Normal e inspectores de enseñanza primaria. *Generalidad* y no *totalidad*, puesto que los alumnos pasarían a ocupar las dos

terceras partes de las vacantes que se produjeran en los respectivos escalafones y era absolutamente necesario tener a mano otro procedimiento para cubrir el resto de las vacantes. Se declara, por otra parte, que el acceso directo sustituirá con ventaja, *frecuentemente*, al procedimiento de las oposiciones. Cauta observación, porque el futuro demostraría que la oposición pondría en órbita un granado número de señeras personalidades cuyos nombres están en la mente de todos los profesionales de la enseñanza.

Para definir la bondad del nombramiento directo de los primeros profesores de la Enseñanza Superior resulta suficiente citar algunas de las personalidades que se incorporaron a sus tareas docentes para calibrar el acierto de la medida.

Entre 1909 y la reforma de 1911 anotamos los siguientes nombres: Eugenio Piñerúa—primer director del Centro—, José Ortega y Gasset, Enrique Reig (a la sazón miembro del Tribunal de la Rota y posteriormente ilustre cardenal), Blas Lázaro, Adolfo A. Buylla, Rufino Blanco Sánchez, Luis de Hoyos Sainz, Ricardo Beltrán y Rózpide, Vicente Vera, Luis de Zulueta, Magdalena S. Fuentes, Concepción Saiz, José Rogerio Sánchez..., hasta un total de 28 profesores numerarios y once auxiliares...

REFORMAS, MODIFICACIONES...

La próxima reforma de la Escuela Superior se produce por real decreto de 10 de septiembre de 1911. Matiza y perfila algunos de los preceptos de creación. Por este motivo podemos considerarlo como la otra piedra fundamental de la Escuela.

Se vislumbraba con toda claridad el deseo de convertir el centro en un laboratorio experimental, que atemperaría los cursos e incluso las asignaturas a los resultados obtenidos con anterioridad.

Así lo expresa el ministro don Santiago Alba en el preámbulo del real decreto de 30 de diciembre de 1912:

... Su organización (la de la Escuela) no ha podido ni puede ser obra definitiva y de un instante, sino que han ido introduciéndose en ella sucesivas modificaciones, implantadas por ministros de diversos partidos, pero *conformes unos y otros en que este sistema de tanteos y experiencias naturales es el único que puede conducir al ideal pedagógico por todos perseguido...*

A este sistema de *tanteos y experiencias*, que a veces puede producir la sensación de que se tenía entre manos un valioso juguete en que cada cual aportaba su entusiasmo lúdico, se deben, entre otras de menor cuantía, las reformas siguientes:

En 1909 se denomina al centro «Escuela Superior del Magisterio». En 1911, «Escuela de Estudios Superiores del Magisterio», para darle «mayor expresividad». En 1930 vuelve a la denominación inicial de «Escuela Superior del Magisterio».

La duración de los estudios fue de *tres años*, desde 1909 hasta 1919; *cuatro*, desde 1919 hasta 1927; otra vez *tres*, desde 1927 a 1932, año de la supresión de la Escuela.

1911. Primera reforma. Ministro, don Amalio Gimeno.

1914. Real decreto de 30 de agosto de 1914. Ministro, don Francisco Bergamín. Es el proyecto de maduración de la Escuela. Hasta la promulgación de este real decreto, el tercer curso estaba destinado a ejercicios prácticos y redacción de la Memoria —tesina diríamos hoy— con que culminaban los estudios realizados. A partir de este real decreto, las asignaturas se repartirán entre los tres cursos para no recargar la tarea docente de los dos primeros. En el último alternará el estudio de algunas asignaturas con el ejercicio de las prácticas escolares. Se incorporan los estudios de Técnica de la Inspección, Higiene Escolar... La Escuela se divide en dos secciones —de alumnas y de alumnos, respectivamente—, con la consiguiente creación de dos direcciones técnicas. Los alumnos tendrán derecho a ocupar los dos tercios de las vacantes que se produzcan en los respectivos escalafones. Las plazas de profesores de la Escuela Superior se proveerán en dos turnos: uno de concurso y otro de oposición...

1917. Real decreto de 1 de diciembre. Se concede la autonomía pedagógica a la Escuela Superior.

1922. Real orden de 30 de marzo. Se derogan los artículos del real decreto de 1914 que hacen referencia a la colocación directa de los alumnos en los dos tercios de las vacantes que se produzcan en los escalafones de profesores de Escuelas Normales e Inspecciones de Primera Enseñanza. Las causas de tal medida rezuman paternalismo administrativo.

Representaría un engaño por parte del Estado que la Escuela continuara abriendo sus puertas con promesas imposibles de cumplir, causando, además del perjuicio particular a los interesados, el general de atraer, induciéndoles a error, aptitudes y capacidades que en otros campos de la actividad podrían rendir copiosos frutos.

Era una *generosa* medida para inducir a los maestros a marginar de sus afectos a la Escuela. El Magisterio, aunque dolido por la disposición legal, siguió prestando su asistencia a la Escuela Superior.

1930. Real decreto de 8 de noviembre. Ministro, don Elías Tormo.

«Como hasta hoy, solamente la Escuela Superior del Magisterio conferirá el título de maestro del grado normal, pero se determinará especial en las Secciones de Pedagogía, de Letras y de Ciencias...» «... Los títulos de maestro de grado normal en Pedagogía, en Letras y en Ciencias darán derecho a optar, por los medios que determine la legislación vigente, a plazas de las respectivas enseñanzas en las Escuelas Normales. Para optar a cargos de Inspector de Primera Enseñanza y de Regente de Escuela Normal se requerirá el título de grado Normal en Pedagogía.» «... La Escuela Superior del Magisterio, además, volverá a tener, mediante un semestre especial de agregación y con sujeción a las normas que se dictan, el derecho de propuesta para los cargos de Inspectores de Primera Enseñanza y de Profesores de Escuela Normal y asimismo los de regentes de Escuelas Prácticas graduadas cuando se determine.» «... El máximo de ingreso en cada curso no pasará de veinte alumnos y de veinte alumnas, distribuidos en las secciones correspondientes. La condición de maestro nacional en activo será circunstancia precisa para solicitar el Ingreso en la Escuela...» «... Los estudios durarán cinco semestres, distribuidos en tres años...»

1931. Orden ministerial de 20 de enero. Da cumplimiento al real decreto anterior. Por el hecho de firmar esta disposición, don José Rogerio Sánchez, director general de Primera Enseñanza y profesor de la Escuela Superior des-

de el año 1911, decidimos publicar el planteamiento de los estudios en esta nueva reforma. Es de suponer que de este plan de estudios resultaba la fórmula perfecta hasta donde habían llegado todos los planes anteriores. Son, quizá, una proyección de las sucesivas aspiraciones de los planes reformadores de la Escuela. He aquí el citado plan, firmado por un profesor de la Escuela, que conoció todo el avatar pedagógico de la Escuela Superior.

PRIMER AÑO

ESTUDIOS COMUNES

Primer semestre

Fisiología
Psicología y Lógica
Religión y Filosofía Moral
Paidología
Seminario de Iniciaciones

Segundo semestre

Fisiología
Psicología y Lógica
Religión y Filosofía Moral
Seminario de Iniciaciones

SECCION DE CIENCIAS

Matemáticas
Geología y Biología

Matemáticas
Geología y Biología

SECCION DE LETRAS

Lengua y Literatura
Historia de la Civilización

Lengua y Literatura
Historia de la Civilización

SECCION DE PEDAGOGIA

Pedagogía
Filosofía e Historia de la Educación
Derecho y Sociología

Paidología
Pedagogía de anormales
Derecho y Sociología

SEGUNDO AÑO

ESTUDIOS COMUNES

Tercer semestre

Pedagogía
Filosofía e Historia de la Educación
Pedagogía de anormales

Cuarto semestre

Pedagogía
Filosofía e Historia de la Educación
Pedagogía de anormales

SECCION DE CIENCIAS

Física
Química
Geología y Biología

Física
Química
Geología y Biología

SECCION DE LETRAS

Teoría e Historia de las Bellas Artes
Historia de la civilización
Geografía de España

Teoría e Historia de las Bellas Artes
Historia de la Civilización
Geografía de España

SECCION DE PEDAGOGIA

Paidología
Pedagogía de anormales
Organización escolar
Pedagogía

Filosofía e Historia de la Educación
Organización escolar

TERCER AÑO

ESTUDIOS COMUNES

Quinto semestre

Técnica de la Inspección
Higiene Escolar
Antropología pedagógica

Seminarios de especialización en la metodología de cada enseñanza, de prácticas pedagógicas y de preparación del trabajo de investigación como base para la redacción de memorias o tesis de fin de carrera.

- I. Seminario de Ciencias fundamentales de la Pedagogía.
- II. Seminario de Ciencias pedagógicas propiamente dichas.
- III. Seminario de Ciencias Físico-Matemáticas.
- IV. Seminario de Ciencias Químicas y Naturales.
- V. Seminario de Literatura y Arte.
- VI. Seminario de Historia y Geografía.
- VII. Seminario especial donde se cultivarán los trabajos que por su índole no se ajusten rigurosamente a ninguno de los grupos anteriores o participen de varios de ellos.

Con el solo motivo de respetar los derechos adquiridos por las alumnas que venían cursando la Sección de Labores, se ha organizado el Laboratorio especial de Labores...

MODIFICACIONES EN EL PROFESORADO

El profesorado de la Escuela Superior se mantenía fiel a las técnicas pedagógicas que tipificaron el quehacer de la Escuela. Se trabajaba *en vivo*, sin sujetarse a un cuestionario estrecho y minuciosamente prefabricado; pero a lo largo del curso cada profesor, atemperándose a su propia idiosincrasia, desmenuzaba el contenido de su asignatura con eficacia sorprendente. Los *coloquios* y los temas preparados por cada alumno eran los procedimientos preferidos.

El claustro de la Escuela Superior no tuvo excesivos altibajos a lo largo de sus veintitrés años de existencia. Después del inicial reajuste del año 1910, los profesores permanecieron en sus puestos hasta el final. En 1917 se incorporó don Juan Zaragüeta y Bengoecha. Se encargó de la cátedra de Religión y Moral, y en 1921, de la de Derecho y Economía. Recientemente fallecido, ha dejado un recuerdo imperecedero en todos sus alumnos, tanto los que procedían de la Escuela Superior como los que tuvieron la suerte de recibir sus enseñanzas en la Universidad.

En 1919, don Enrique Rioja Lo Bianco ganó por oposición la cátedra de Historia Natural. Fue en todo momento un profesor capacitado, consciente de sus deberes y muy impuesto en las materias de su asignatura.

En septiembre de 1918 se creó la cátedra de Paidología, a la que accedió don Domingo Barnés. La cátedra de Matemáticas y Cosmografía del Globo, creada en 1920, la ocupó don Manuel García Miranda. En los últimos tiempos estuvo al frente de la cátedra de Matemáticas don José María Plans, y de la de Física, don Alberto Inclán.

SUPRESION DE LA ESCUELA

Se había proclamado la República. La vida oficial de la Escuela Superior recorría sus tramos finales. El centro, que fue tildado frecuentemente de mantener una tendencia izquierdista, iba a morir a manos de los que, según se decía, eran sus protectores.

Un decreto de fecha 27 de enero de 1932 creaba en la Facultad de Filosofía y Letras de Madrid la sección de Pedagogía. «Con el establecimiento de esta nueva sección de Pedagogía —expone el aludido decreto— pierde ya su función propia y debe quedar lógicamente suprimida la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio, aun siendo de justicia reconocer que ésta, durante las diversas vicisitudes de su existencia, no ha dejado de realizar una labor meritoria y contribuyó, por su parte, a mejorar la obra de las Normales y las Inspecciones.» En su artículo 13, el decreto sentencia: «Queda suprimida la Escuela Superior del Magisterio, conservando sus profesores excedentes los derechos y deberes que la legislación, etc.»

El epitafio no pudo ser más lacónico. Quedaron excedentes 27 profesores entre numerarios y auxiliares. Nueve de ellos sin retribución por tener otros cargos.

Varias disposiciones posteriores significaron una etapa de liquidación de la Escuela Superior. Se trató en todas ellas de regularizar la situación de los alumnos, canalizar los estudios iniciados, etc. Una larga y penosa etapa que no finalizó hasta el año 1945. Con fecha 3 de enero de dicho año, se aprobaba el acta en que se declaraban aptos y con derecho a plaza en el profesorado de las Escuelas Normales a determinados cursillistas.

CONSIDERACIONES FINALES

No quisiéramos dar por concluso el presente trabajo sin especificar que, en el transcurso de la vida docente de la Escuela Superior, se deseó vivamente convertirla en un centro pedagógico de amplios vuelos.

Creemos que, a la postre, la frustración producida en este aspecto de su quehacer, contribuyó no poco a limitar sus posibilidades de supervivencia.

En efecto, las metas señaladas para alcanzar resultados extraordinarios pueden ser recogidas en varias disposiciones y publicaciones oficiales. En un folleto publicado en 1925 por el Ministerio de Instrucción Pública se puede leer:

Este Centro ha realizado obras de gran trascendencia pedagógica entre las que podrían contarse: la Organización de su Colonia escolar; funcionamiento de una clase de experimentación de niños anormales; la práctica de excursiones a diferentes comarcas y ciudades de España y del extranjero; la constitución del Instituto pedagógico, en el que se apoyan los diferentes Seminarios de especialización que en la Escuela vienen funcionando...

... Comprendiéndolo así, los poderes públicos han recurrido en distintas ocasiones a la Escuela demandando su dictamen y colaboración en diferentes asuntos relacionados con la pública cultura, y buena prueba de ello son los informes dados por dicho Centro respecto a la enseñanza del Catecismo y de la Gramática castellana, el que escribió en relación con la reforma de la segunda enseñanza, los cursillos de selección para cubrir las plazas de maestras y maestros en los grupos escolares «Cervantes» y «Príncipe de Asturias» (donde realizaban sus prácticas los alumnos de la Escuela), la agregación a la Escuela del curso permanente de Dibujo, instaurado en la Dirección General de Primera Enseñanza...

Añadamos su intervención en las programaciones de la Escuela de Ciegos y Sordomudos...

Aún más. El artículo primero del real decreto en que se concedía la autonomía pedagógica a la Escuela, declara:

... La Escuela tendrá, desde luego, el carácter de Centro Superior de Investigación en las Ciencias pedagógicas y se consagrará a cuantos estudios y trabajos puedan interesar al fomento y mejora de la enseñanza primaria, pudiendo acudir a sus enseñanzas aquellos profesores de los organismos oficiales que voluntariamente deseen recibir la instrucción pedagógica para el cargo que pretenden...

El artículo sexto puntualizaba:

... A petición de cualquier organismo oficial de enseñanza, el Claustro de Profesores de la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio podrá intervenir en el régimen científico y pedagógico de aquéllos y propondrá al Ministerio los acuerdos que considere pertinentes para fomentar su organización...

Materia suficiente tenía entre sus manos para demostrar la necesidad de su existencia. Algunas de estas motivaciones fueron desaprovechadas. Soplaban aires nuevos. Su estructura soñaba ya, quizá con noble afán de superación, en tener carácter universitario—que ya tenía reconocido—, ubicada, de todas maneras, en la misma Universidad...

La decisión fue tomada de modo irreversible. Hoy, a los cuarenta y tres años de su desaparición, posiblemente ha sido superada en muchas eficacias. En muchas, desde luego. Menos en una, y que dada la masificación creciente de los estudios, lo será cada vez menos.

Nos referimos al compañerismo que acertó a crear entre quienes recibieron sus enseñanzas.

La Escuela Superior ofreció a través de veintiuna promociones, con un total de ochocientos alumnos, un ejemplo de convivencia y camaradería realmente admirables. Ilustres personalidades salieron de sus aulas y muy diversos matices sociales, políticos y religiosos pusieron de manifiesto en el transcurso de sus vidas, además de su carácter profesional pedagógico que casi nunca abandonaron; pero todos, durante su permanencia en la Escuela, hicieron gala de un estricto y entrañable sentido de compañerismo. (A este propósito sería aleccionador emprender una loable recensión de las aludidas personalidades.)

Varias causas coadyuvaron a que tal fenómeno se produjera.

En primer lugar, los alumnos llegaban a la Escuela Superior con una *madurez*

que pudiéramos llamar *social*, envidiable. Todos eran, por lo menos, maestros. Muchos —posteriormente todos— maestros nacionales en activo.

Por otra parte era lógico que los lazos de confraternización en grupos minoritarios, dado el escaso número de alumnos que componían las secciones y la identidad de fines que perseguían, aunaran muy fuertemente los lazos de amistad.

Este compañerismo no sólo no declinó, sino que se fue acrecentando a través de todas las actividades extraescolares: excursiones y viajes al extranjero, asociación de alumnos, organización de conferencias, con la consiguiente publicación de las mismas; actos sociales en la propia Escuela, etc.

Tan hondo y tan acendrado fue este singular compañerismo, que hoy subsiste una llamémosle *informal* Asociación de antiguos alumnos que periódicamente se reúne para confirmar viejos lazos de amistad. Y de paso honrar, de la mejor manera, el nombre de la Escuela.

El día 10 de mayo del año en curso colocaron una lápida conmemorativa en el edificio de la calle de Montalbán, número 12, de Madrid, donde radicó la Escuela Superior del Magisterio, y que hoy ocupa, muy dignamente, el Museo de Artes Decorativas.

Al día siguiente, en el pueblo de Mantiel (provincia de Guadalajara), en un acto sobre manera emotivo, honraron la memoria de uno de los más insignes profesores de la Escuela, don Rufino Blanco Sánchez, hijo de aquella localidad; una lápida en la pared de la casa donde nació el ilustre pedagogo da fe de admiración de los que fueron sus discípulos.

Ambas lápidas son la mejor impronta que puede dejar la Asociación de alumnos de la Escuela Superior, heredera de la mejor tradición de compañerismo, que supo inculcar, en quienes recibieron sus enseñanzas, la Escuela Superior del Magisterio.

LA SEGUNDA REPUBLICA ESPAÑOLA Y LA ENSEÑANZA (PRIMER BIENIO) *

Antonio MOLERO PINTADO

Doctor en Pedagogía
Catedrático de Pedagogía de Escuela Universitaria de Formación del Profesorado

Las investigaciones históricas sobre el lustro republicano español que va desde el 14 de abril de 1931 a julio de 1936, coinciden en señalar que, a lo largo de él, existen algunos momentos con sustantividad propia para matizar con claridad las etapas principales de este período (1). Pero dentro de ellas, es quizá, el primer bienio, realmente el constitutivo del nuevo régimen, el que más novedades ofrece para nuestro estudio. Cualquier aspecto concreto de la realidad nacional de esos días habrá que enmarcarlo para su entendimiento, dentro de este cuadro global de la política republicana. La enseñanza, en sentido amplio, que será como veremos, el eje de esa política, seguirá rigurosamente los altibajos de la vida del país. Nosotros, por razones metodológicas y de investigación, reduciremos el presente trabajo al acontecer en materia de enseñanza ocurrido durante los dos primeros años de ese período español tan cuajado de connotaciones de toda índole.

No puede afirmarse sin más, que el Comité Revolucionario —verdadero precedente del Gobierno Provisional de la Segunda República Española— tuviera un programa pedagógico definido. Bien es verdad, que muchos de sus miembros alardearon de ello y que incluso llegó a circular un temario con puntos esencialmente docentes que más tarde llenarían las preocupaciones globales del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, la ausencia de tal programa, no debe suponer que los hombres republicanos de la primera hora carecieran de unas ideas concretas sobre la reforma de la enseñanza que anhelaban practicar. La filiación política, ideológica o la simple historia personal de todos ellos, no permitía ninguna duda acerca del rumbo que la enseñanza española iba a seguir desde aquel instante. Podría decirse, en términos generales, que la idea principal que animaba a estos forjadores del nuevo régimen se hallaba diluida en el pasado reciente, y de manera más directa, con el último medio siglo de la historia española. En cierta forma, el esfuerzo de los hombres del 31, que una circunstancia propicia les permitió alzarse con el poder, fue un intento restaurador de muchas ideas y formas de vida de la «España marginada» que, a pesar de todo, había sobrevivido en las décadas anteriores. Un análisis riguroso de los nuevos planteamientos republicanos revelará un aspecto de evidente interés; nos referimos al esfuerzo gubernamental por oficializar determinados antecedentes ya adoptados tiempo atrás por otros círculos profesionales convirtiéndolos en el ideario formal del nuevo equipo de gobierno. Parece, a primera vista, que esta circunstancia tiene un

* El presente artículo corresponde a una obra en preparación, del autor, sobre el mismo período.

(1) «En estos cuatro años y medio vivió España tres fases distintas de vida pública: a la izquierda (9 de diciembre de 1931 a 3 de diciembre de 1933), a la derecha (3 de diciembre de 1933 a 16 de febrero de 1936) y a la izquierda otra vez (16 de febrero de 1936 a 18 de julio de 1936). Durante el primer período, la izquierda en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento armado de la derecha (agosto 1932). Durante el segundo período, la derecha en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento de la izquierda (octubre 1934). Durante el tercer período, la izquierda en el poder tuvo que hacer frente a un alzamiento armado de la derecha. La República sucumbió a estas violentas sacudidas. Lo demás es retórica.» Tomado de la obra *España*, de Salvador DE MADARIAGA. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1964, p. 390.

carácter negativo. Nada más lejos de la realidad. La tarea de entronque con un pasado liberal que posiciones políticas concretas habían impedido formalizar en un núcleo de ideas aptas para una «España reformada», es la que sirve de base para los hombres republicanos. De ahí que el respeto al pasado significara el primer requisito para elaborar el presente, y también que el vértigo de la reforma educativa que desde los mismos días de abril de 1931 cobra cuerpo en las páginas de la *Gaceta Oficial*, resultara la prueba palpable de las verdaderas intenciones de unos hombres uncidos por las ansias del cambio.

Una reflexión desapasionada sobre los factores ideológicos que presidieron las decisiones educativas del bienio revelará fundamentalmente dos: en primer lugar, una presencia activa del socialismo histórico que a través de sus doce Congresos ordinarios celebrados desde su creación, contaba con un esquema docente definido; en segundo, una sustanciosa aportación técnica de la Institución Libre de Enseñanza que desde 1876 pugnaba con sus hombres y sus centros por reavivar el cuerpo de la enseñanza española. Estos fueron los auténticos soportes o antecedentes de la tarea emprendida por el Ministerio de Instrucción Pública, que debido a los objetivos generales adoptados por la política gubernamental, había pasado a ser el más político de todos los Ministerios del momento.

Hay, dentro de estas dos grandes líneas que intentan poner notas de claridad en aquellos eufóricos días del nacimiento republicano, momentos estelares que demuestran hasta qué punto la reforma educativa emprendida era deudora con el pasado. En 1918 se celebra el XI Congreso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En él, junto a las conclusiones ya clásicas en la vida del Partido, se presenta una ponencia debida a la Escuela Nueva de Madrid que contiene, a nuestro juicio, la base de todos los elementos reformadores abordados trece años después. La coherencia de las propuestas, las aportaciones pedagógicas que contienen, así como su identidad con las exigencias del Socialismo —un partido de clase que concebía el movimiento educativo como un instrumento de lucha para materializar sus objetivos—, van a conferir a esta reunión de 1918 una importancia trascendental dentro de la azarosa vida del Partido. Como dato importante para consignar en esta ardua labor de identificación de los hechos, el siguiente: en la firma de la ponencia de la Escuela Nueva, un nombre ilustre, Lorenzo Luzuriaga, director de la *Revista de Pedagogía* y asiduo colaborador de las páginas educativas del diario *El Sol*. Su contribución a la tarea reformadora habrá que situarla en un lugar sobresaliente.

LA LUCHA POR LA ESCUELA

El bienio que comentamos, al menos en materia de enseñanza, tuvo una considerable unidad de acción sobre todo si se le compara con los vertiginosos relevos ministeriales acaecidos tiempo después. Dos hombres van a ocupar la cartera ministerial en estos dos años: Marcelino Domingo Sanjuán y Fernando de los Ríos Urruti. Junto a ellos, un mismo subsecretario, Domingo Barnés Salinas, y también un solo director general de Enseñanza Primaria, Rodolfo Llopis Ferrándiz. Estos cuatro hombres recabaron para sí el peso oficial de la reforma y la lucha por su implantación. Su desaparición de las proximidades del poder supondría de hecho el abandono de todo el ideario pedagógico republicano elaborado en las horas iniciales.

Podríamos resumir la posición ideológica de estos protagonistas diciendo que, en su sentir, la reforma educativa a que aspiraban era inviable si previamente no estaba precedida por la adopción en el país de sistemas políticos democráticos. Naturalmente, el sistema político imperante no significaba por sí mismo una garantía absoluta para el éxito de la empresa, pero era un factor condicionante sin el cual la nueva obra educadora carecía de sentido. Advertimos, pues, desde el primer momento, una estrecha vinculación entre el hacer político y el hacer educativo, una íntima conexión entre los problemas políticos y los problemas típicamente pedagógicos. Por ello, no debe extrañar que la mayoría de las disposiciones legales que comienzan a surgir, tengan casi siempre un entronque con la enseñanza. Tal es el caso de la propia Constitución, a la que habrá que hacer referencia más adelante, al dedicar varios artículos a glosar el programa docente del nuevo régimen. Sin embargo, esta fusión de intereses tuvo, como era de esperar, su cara y su cruz. La organización y los ideales educativos que se proponían, eran la obra de un Gobierno con alta participación socialista entre sus miembros, apoyados, a su vez, por un parlamento del mismo signo. Por consiguiente, el programa educativo quedaba inmerso en la lucha política general que aceleró el ritmo revolucionario republicano desde su implantación.

Sea como fuere, la afirmación más esclarecedora salida de representantes oficiales era ésta: la educación ha de concebirse como un factor preparatorio del cambio social; a su vez, este cambio social debe estar amparado por unas decisiones políticas; por consiguiente, la revolución republicana deberá comenzar en la escuela misma para conseguir la formación total del nuevo hombre a que se aspira. De esta manera, y de acuerdo con este apretado haz de argumentaciones, la escuela primaria y posteriormente, el resto de las instituciones educativas, pasaron a ocupar un lugar de privilegio en las preocupaciones gubernamentales. Seguir de cerca, el contenido de las disposiciones que desarrollaron este objetivo, será tanto como identificar las líneas generales de acción que movieron en su conjunto a la política republicana.

TRAS LA ESCUELA UNIFICADA

Sustituir el esquema docente heredado, dotarlo de nueva organización, imbuirle de un nuevo espíritu y finalmente, encajarle en la realidad económica y ocupacional del país que se estaba forjando, no era tarea fácil. El Ministerio de Instrucción Pública había sido, en las décadas precedentes, el Ministerio de las reformas. A pesar de que de una manera parcial, aún tuviera vigencia la célebre ley Moyano elaborada en 1857, la verdad es que cada Ministro había aportado a la enseñanza española su propio *plan* de reforma. Los esfuerzos republicanos apenas pudieron sustraerse a este aspecto remodelador del sistema educativo y, prácticamente, desde su arribada al poder comenzaron a desbrozar los hilos de su propio programa. Su intención principal, abiertamente expuesta por las personas responsables, era la de enderezar los desajustes sociales del país reduciendo las desigualdades merced a un esquema docente comprensivo de todos los niveles bajo la tutela directa del Estado. El principio esencial de este programa había sido gráficamente expuesto por el ministro, Marcelino Domingo: «paso a los capaces». El Ministerio de Instrucción, siguiendo las directrices del Gobierno, quería ejercer una enérgica acción correctora

sobre las crónicas diferencias sectoriales del país y sentar las bases de una auténtica educación popular.

Mucho antes que el país tuviera su propia Constitución, esto es, antes que el parlamento expresara su voz sobre la reforma en ciernes, el Ministerio de Instrucción puso manos a la obra popularizando su programa y realizando ya algunas medidas parciales que el estado de provisionalidad constitucional le permitían. Concretamente, el Ministerio montó su ofensiva sobre un proyecto enjundioso que, de forma abreviada, tituló con el nombre de «Escuela única» (2). Urge dejar constancia de que detrás de tal tipo de modalidad escolar, caminaban otros objetivos igualmente importantes, como los económicos, religiosos o políticos, por sólo citar los más sobresalientes. Por consiguiente, podría afirmarse, que la implantación de tal sistema desbordaba las atribuciones del Ministerio de Instrucción para insertarse en las más altas decisiones del poder. La escuela unificada surgió en el horizonte pedagógico como un deseo de estructurar toda la realidad educativa del país prescindiendo de sus niveles. Era, antes que otra cosa, un intento organizativo que en sus líneas medulares debería afectar desde la escuela primaria hasta la universidad. Una formulación técnica de tal objetivo equivalía a decir que toda la realidad educacional quedaba afectada por los mismos principios y también por las mismas directrices, arrastrando tras de sí cualquier decisión educativa relacionada con el sistema escolar a través de sus múltiples variantes. El programa comenzaba por sus fases más elementales, esto es, por la escuela primaria, enlazando progresivamente con todas las opciones académicas establecidas. El sistema de acceso a tales centros primarios quedaba garantizado para todos los españoles por el compromiso del propio Estado, que había considerado como obra propia y fundamental la obra de la cultura. La promoción del alumnado se concebía como una vasta operación selectiva entre toda la población escolar en base a sus aptitudes, y no por la procedencia social de sus miembros. Esa sería la *aristocracia espiritual* surgida del nuevo régimen y de la cual se orgullecía, anticipadamente, todo el equipo gubernamental (3).

Naturalmente que en la escuela unificada se daban cita también otros factores que concitaron sobre ellos las más ardorosas polémicas. Citado ya el carácter gratuito y obligatorio de la escuela primaria y el anuncio de un amplio sistema de becas para el resto de los niveles en tanto se hacía posible que éstos lo fueran, es preciso subrayar el carácter preponderante, prácticamente exclusivo, que el Estado se atribuyó en la organización de la enseñanza. La legislación republicana fue encaminando sus pasos hacia un monopolio docente, aunque quedaran resquicios legales para la participación privada en estos menesteres. Asimismo, y proclamada la neutralidad estatal en material religiosa, quedó establecido el carácter laico del sistema docente español. Junto a él, la coeducación como una fórmula válida y aplicable en todos los grados. Y ya de muros adentro, esto es, alrededor del ambiente específico de la escuela, se buscaba un clima de tolerancia y comprensión en la obra educadora, una amplia reforma metodológica dando paso al activismo escolar en todas sus manifes-

(2) Conviene recordar que la denominación «Escuela única» fue tomada de la versión francesa *école unique*, pero que en su origen habría que remontarse a la denominación alemana equivalente a «Escuela unificada». La importante derivación semántica del término fue apreciada por los legisladores republicanos españoles, adoptando progresivamente la versión alemana.

Una exhaustiva explicación de este concepto puede verse en la obra *La escuela única*, por Lorenzo LUZURIAGA. Publicaciones de la Revista de Pedagogía, Madrid, 1931.

(3) Cf. Marcelino DOMINGO: *La escuela en la República. Obra de ocho meses*. Editorial M. Aguilar, Madrid, 1932.

taciones (sistemas de aprendizaje, participación en la pequeña comunidad, descubrimiento del entorno escolar, etc.) y una presencia distinta del profesorado a quien correspondía la máxima dirección de todo este amplio proceso. Si ya quedó apuntado anteriormente, la influencia preponderante que la Institución Libre de Enseñanza tuvo en la formulación del ideario republicano, es preciso reconocer que fue en este círculo concreto de la organización docente donde más se dejó notar su propio peso. Rodolfo Llopis lo había advertido poco después de instalarse en su despacho ministerial: Pablo Iglesias y Francisco Giner de los Ríos, ambos educadores de muchedumbres, aunque desde distintas perspectivas, serían sus modelos (4). Falta la ocasión propicia para desarrollar su pensamiento. La España del 31, comenzaba a serlo.

LOS PASOS DE LA REFORMA

Establecidos los principios de una manera informal, era preciso elevarlos de rango para que tuvieran efectividad en el marco español. Prácticamente, desde abril de 1931 la preocupación fundamental del Gobierno fue la de dotar al país de una nueva Constitución que finalmente fue aprobada el 9 de diciembre de ese mismo año. El interés del equipo de Instrucción Pública, dentro de la obligada armonía ideológica con sus compañeros, era el de incrustar en la máxima norma republicana sus ideales pedagógicos aunque éstos estuvieran reducidos a su mínima expresión. La lucha parlamentaria en torno a estos problemas bien merecería un capítulo aparte. Bástenos ahora, en aras de la brevedad, remitirnos a los tres artículos —48, 49 y 50— de la Constitución, que recogen el pensamiento pedagógico de sus autores. El artículo 48 sienta el principio de que la cultura es «atribución esencial del Estado y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada». Reconoce asimismo su carácter gratuito y obligatorio, la libertad de cátedra, el acceso a todos los grados de enseñanza a los españoles económicamente necesitados, «a fin de que no se halle condicionado más que por la aptitud y la vocación». Igualmente, «la enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en ideales de solidaridad humana». En los conceptos apuntados, el Ministerio vertió buena parte de sus aspiraciones técnicas, consiguiendo incluso incorporar al texto constitucional aspectos concretos más propios de una Ley de Instrucción Pública. El artículo 49 de la Constitución reservaba «exclusivamente al Estado» la expedición de títulos académicos y profesionales; mientras que el 50 reconocía a las regiones autónomas el derecho a organizar sus enseñanzas según quedara reflejado en los futuros estatutos regionales y de acuerdo siempre con lo dispuesto en la propia Constitución.

Con este cuerpo legal los responsables de la educación tenían ya un amplio camino por recorrer. La implantación progresiva de la escuela unificada exigía por parte del Estado una fuerte reactivación de la infraestructura escolar, ya que sin ella todos los principios proclamados caerían por su propia base. El Ministerio inició este programa poniendo en práctica un amplio plan de construcciones escolares para compensar el déficit de edificios con que se encontraba. Un cómputo aproximado de edificios que se necesitaban para

(4) Rodolfo LLOPIS: *La revolución en la escuela*. Editorial M. Aguilar, Madrid, 1933.

saldar el requisito establecido de la escolaridad obligatoria, se fijaba en 27.000 escuelas. Habida cuenta de que en las décadas precedentes la media de construcciones anuales era de 500, de seguirse este ritmo ni siquiera hubiera sido posible cubrir el aumento demográfico de la población infantil. La República esbozó un plan quinquenal para acabar con esta rémora. Desgraciadamente, el plan no se cumplió, pero sus mejores impulsos coincidieron con el bienio que comentamos donde fue posible poner en funcionamiento alrededor de 10.000 nuevos centros primarios (5). Las dificultades presupuestarias, así como la lucha cerrada que en torno a la nueva orientación escolar levantaba en determinados e importantes sectores, impidió mantener el ritmo previsto.

Pero los edificios no significaban más que una parte del problema. La figura del maestro, al que se le considera como el eje de la reforma, había que renovarla. El Ministerio abordó esta tarea desde el doble aspecto: el técnico y el económico. Por el primero, la formación del profesorado primario quedó afectada por el nuevo plan de las Escuelas Normales efectuado en septiembre de 1931. Simultáneamente, la Inspección de Enseñanza Primaria cuya nueva estructura y objetivos fueron fijados un año después, vino a sumarse también a este deseo de actualización y apoyo técnico del maestro. En este tiempo, también se hicieron públicas las nuevas normas para la selección profesional del profesorado primario incorporando a ellas todas las medidas dictadas hasta el momento. De forma paralela, la propia institución escolar quedó robustecida con la creación de Consejos escolares a los que se confiaban poderes administrativos nada desdeñables. Las mejoras económicas del magisterio también fueron sustanciales. El 86 por 100 de los maestros, en mayor o menor cuantía, vieron incrementados sus ingresos al suprimirse las dos últimas categorías del escalafón profesional. La nueva escuela, aquella en la que deberían formarse los republicanos de nuevo cuño, estaba en marcha. Pero junto a las inquietudes por mejorar la calidad de la enseñanza en el ambiente primario, había que situar aquellos otros derivados de la educación popular. La escuela, por buena que fuera su labor, tenía un ámbito de acción reducido; y sin embargo había que llevar el esfuerzo cultural a zonas desfavorecidas en forma distinta a los centros convencionales. Así nacieron las Misiones Pedagógicas, bajo la tutela de un apellido ilustre, Cossío, cuyo impacto en la vida académica del país había sido notorio durante las últimas décadas.

UNOS OBSTACULOS PREVISTOS

A pesar del innegable ímpetu reformador, no puede afirmarse que los propósitos republicanos caminaran sin obstáculos definidos. Antes al contrario, la reacción, la controversia, o la imposibilidad real de llevarlos a feliz término en su totalidad, se hizo patente desde el comienzo. Obvio es significar que el deseo estatal por protagonizar y sostener la enseñanza a sus expensas reduciendo o anulando la participación de la iniciativa privada, aparte otros aspectos posiblemente impugnables, exigía una fuerte e inmediata aplicación económica. España comenzaba a sentir sobre sus propios proyectos los impactos de la recesión económica mundial acaecida recientemente. Basta leer los informes del Bureau International d'Education publicados en esas fechas y que hablaban de los recortes presupuestarios en materia de enseñanza en los principales

(5) Véase el folleto editado por el Ministerio de Instrucción Pública el 4 de abril de 1933, titulado *La labor de la República. Los nuevos grupos escolares de Madrid.*

países del mundo. Sin embargo, el presupuesto español de Instrucción Pública para 1932 aumentó en un 28 por 100 sobre el del año anterior, mientras que el de 1933 supuso un aumento sobre el de 1932, de un 18 por 100 aproximadamente. Pero las finanzas españolas estaban llegando al límite de sus posibilidades contrastando con la abrumadora tarea impuesta en los planes educativos.

El programa laico que el Gobierno puso en práctica desde su llegada, puede ser examinado desde diferentes puntos de vista. Lo cierto es que, aprobada la Constitución, donde este programa quedaba establecido, era de esperar que los Ministerios afectados o el propio Gobierno, dictara las medidas complementarias para su aplicación. La disolución de la Compañía de Jesús tuvo, desde nuestro punto de vista, una gran importancia. La densa red de instituciones culturales que mantenían y que a partir de su disolución pasaron a manos del Estado, exigió un rápido programa de inversiones para su puesta a punto. Dejamos de lado, a propósito, la fuerte polémica que sacudió al país con motivo de este hecho y las razones que uno y otro bando esgrimían para defender sus derechos. Quede constancia, sin embargo, que la posición republicana en torno al problema religioso y su incidencia escolar, aparte otras cuestiones ideológicas, complicó su programa reformador sumando a sus muchas preocupaciones otras de dudosa necesidad. Con todo, fue a mediados de 1933 cuando el problema religioso alcanzó su vértice al promulgarse la Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas por la que se impedía a éstas el ejercicio de la enseñanza, bien directamente, o valiéndose de personas seglares interpuestas. Las convulsiones parlamentarias y de opinión pública que precedieron a la aprobación de dicha Ley ya significaron, en juicio de los expertos, un claro anticipo de lo que sería el futuro. Y aunque éste, el futuro, desborde el paréntesis cronológico que nos hemos impuesto, procede señalar que el Gobierno republicano que propuso dicha Ley apenas tuvo tiempo para tratar de aplicarla, puesto que una crisis fulgurante acabó con el mandato de la mayoría de sus componentes. Aparte de esta contingencia política, la ley había puesto en evidencia a sus propios redactores al atribuir a la hacienda pública una capacidad económica para sustituir la enseñanza dada hasta ese momento por las órdenes religiosas, muy alejada de sus posibilidades reales. El proceso de implantación de la escuela unificada quedaba así truncado por uno de sus pilares fundamentales: el sentido laico que quería darse a toda la educación española.

Otra situación específicamente política contribuyó también a ennegrecer los planes educativos en marcha. Nos referimos a la promulgación del Estatuto Catalán y a las etapas que precedieron a su aprobación. Sabido es que los propósitos autonomistas ya figuraban, según el criterio de la mayoría, en el famoso Pacto de San Sebastián, celebrado en las vísperas republicanas. Pero los detalles de dicho programa quedarían descubiertos durante 1931 y la primera mitad de 1932. La pugna entre los poderes central y regional tuvo también su manifestación docente al concebirse esta materia como una de las más esclarecedoras sobre la que habría de apoyarse cualquier reconocimiento autonómico. Públicamente fueron expuestos los criterios del Gobierno y del partido socialista sobre la necesidad de que el Estado debía mantener su autoridad real y sus propias instituciones en el futuro territorio autónomo. Sin embargo, la oposición catalana que pedía la responsabilidad directa sobre este sector, se presentó con aires de fisuras definitivas en equipo de Gobierno. Las páginas del *Diario* de Cortes son fieles testigos de los importantes argumentos expuestos por los políticos de turno, así como de sus temores ante una solución parcial del problema. La fórmula triunfante no satisfizo ni a unos ni a otros, como

lo demuestra el que los diputados catalanes no prestaran su voto a la aprobación del Estatuto. Sin embargo, la suerte estaba echada. La Generalidad podría disponer de sus centros, con independencia de los del Estado, quedando abierta la posibilidad de conceder a la Universidad de Barcelona un régimen de autonomía para funcionar como Universidad única regida por un Patronato. El compromiso político que significó el Estatuto produjo, de esta forma, el consiguiente deterioro en los planes globales del Ministerio sobre la organización de la enseñanza en la joven República.

LAS PUERTAS DE LA ESPERANZA

Las medidas reformadoras sobre otros niveles docentes también tuvieron su adecuado grado de preocupación en la legislación republicana. El Ministerio de Instrucción Pública se movía entre la urgencia de liquidar un pasado que consideraba ominoso y la imperiosa necesidad de disponer de tiempo para preparar sus cuadros consultivos y elaborar así unas medidas con el consiguiente apoyo técnico. Los planes de Bachillerato fueron un típico fruto de esta incertidumbre. Para octubre de 1931 la República dictó un plan de emergencia restableciendo la legalidad anterior a la Dictadura. Esta desafortunada decisión, que puso notas de desconcierto entre los afectados, fue parcialmente reformada al curso académico siguiente y algo más en los comienzos del curso académico de 1933-34. Sin embargo, en el Bachillerato y también en la Universidad, el Ministerio de Instrucción evidenció en este tiempo una falta de visión global del problema que no era otro que el de la articulación general de la enseñanza. Proceder, como ocurría, a resolver la casuística concreta de cada nivel, ignorando los restantes, era una forma poco segura de acertar en las soluciones. Bien es verdad que el Ministerio intuyó este riesgo y desde los primeros momentos habló de elaborar una ley de Instrucción Pública que no llegó a ver la luz. Sin embargo, no faltaron, como veremos, laudables antecedentes, que expresan mejor que nada cuál habría sido la estructura educativa total si las circunstancias políticas hubieran permitido ejecutarlas.

Fue en el marco universitario donde se proyectaron iniciativas de valor reconocidas como tales por propios y extraños. Una de ellas se refiere a la creación de la Sección de Pedagogía en la Universidad de Madrid, con objeto de atender tanto las demandas de una ciencia pedagógica con escasos cultivadores en nuestro país como para completar el período formativo de cuantos profesionales tuvieran previsto dedicarse a la enseñanza. Este sentido, realmente innovador, de vulgarizar la teoría y práctica educativas entre todos los enseñantes aspiraba a superar el crónico olvido que las instituciones universitarias españolas habían prestado a tales disciplinas, a pesar de los múltiples esfuerzos, generalmente de cuño institucionista, para enmendar esta conducta. La nueva Sección de Pedagogía coincidió con la desaparición de otra institución española con solera en los medios educativos: la Escuela de Estudios Superiores del Magisterio (6), de la cual habían salido durante las últimas décadas tanto Inspectores de Enseñanza Primaria como todo el profesorado normalista que existía en esos momentos.

Pero la Sección de Pedagogía sólo constituyó un excelente botón de muestra de la reforma que aguardaba al resto del nivel universitario. Establecidos

(6) La historia de este centro puede verse en *La Escuela de Estudios Superiores del Magisterio. Una institución docente española*, por Salvador FERRER C. MAURA, Madrid, 1973.

nuevos planes de estudio en 1931, se reservó para las universidades de Madrid y Barcelona un régimen de excepción a favor de sus Facultades de Filosofía y Letras respectivas. Esta feliz iniciativa, que por lo que se refiere al caso madrileño coincidió con el decanato del prestigioso catedrático García Morante, puso notas de indudable acierto en la vida universitaria. El sentido de interdisciplinariedad, los exámenes de conjunto, una racional participación del alumnado en la elaboración de su propio *currículum*, la dedicación profesoral y otros muchos aspectos fueron llevados a la práctica por un grupo de ilusionados profesores que tuvieron también el honor de inaugurar las nuevas instalaciones de su Facultad en los terrenos de la espléndida Ciudad Universitaria de la capital de España. Sin embargo, el ministro de Instrucción, Fernando de los Ríos, aspiraba a redondear su mandato con una obra de más valor que lamentablemente quedó incumplida. A finales de 1932 se hizo público un proyecto de Ley de Bases para la Primera y Segunda Enseñanzas que ofrecía un enjundioso y acertado plan para la organización de estas enseñanzas. Como intención formal del proyecto, ese deseo de unidad y coherencia de todos los cursos y niveles elaborados sin solución de continuidad. En 1933, De los Ríos envió a la palestra informativa un nuevo Proyecto de Ley de Bases, esta vez de la enseñanza universitaria, que recogía las experiencias ya citadas de la Universidad madrileña, así como los acuerdos de diversos claustros reunidos con este fin. Parecía que, finalmente, la Ley de Instrucción Pública, tan anunciada y prometida desde abril de 1931, iba a ser realidad. Pero los embates políticos de que estaba siendo objeto el Gobierno no le permitieron acabar su obra. Un largo período de crisis, con relevos sucesivos en la Cartera de Instrucción Pública, acabó con las intenciones de mayor alcance previstas para la enseñanza española. El ideal de la escuela unificada fue diluyéndose progresivamente en manos de hombres que disientían formalmente de las orientaciones del Gobierno. El primer bienio republicano, un bienio, a pesar de todo, de creación, de elaboración de nuevas bases, estaba a punto de ser sustituido por la bandera de la revisión. Una vez más, la educación dejaba sus puertas abiertas a la esperanza.

LA REFORMA EDUCATIVA EN LA ZONA REPUBLICANA DURANTE LA GUERRA CIVIL

Matilde VAZQUEZ
Colaboradora del INCIE

Es difícil establecer un balance exacto de la obra reformadora de la II República española en materia de educación. Como ha señalado Carlos Alba Tercedor, la precisión del número de escuelas creadas—un indicador fundamental a la hora de dilucidar las realizaciones concretas y prácticas— se hace difícil por la ausencia parcial de estadísticas y porque en la fuente primaria—la *Gaceta de Madrid*—no resulta claro distinguir las que realmente se crearon, las que sólo existieron en el papel o las que eran transformación de las ya existentes (1). Por otra parte, desde el nacimiento de la República el planteamiento de la discusión sobre quién va a controlar la enseñanza—el Estado o la Iglesia—cristalizó en larguísimas discusiones entre la derecha y la izquierda en el seno del Congreso. El problema de la enseñanza estaba estrechamente ligado a la cuestión religiosa, uno de los puntos más controvertidos de la historiografía republicana. Conocidas son las opiniones de los prohombres republicanos sobre los problemas religiosos y su conexión con la enseñanza. Azaña, en particular, opinaba que debía ser prohibido su ejercicio por las órdenes religiosas y que quitarles la enseñanza era uno de los puntos fundamentales para la defensa de la República. En concreto, los enfrentamientos ideológicos en torno a la cuestión fueron: el papel de la Iglesia en la sociedad española, la significación del Estado en una sociedad secularizada, el laicismo escolar, la escuela única y la libertad de enseñanza. En contrapartida, la labor obstruccionista de la derecha impidió la aprobación del presupuesto educativo durante los seis años. De esta forma llegamos a la fecha clave del 18 de julio de 1936, que supondrá un corte en la labor reformadora de la República del 14 de abril para dar paso a transformaciones de carácter revolucionario. La formación de un nuevo gobierno, que sucedía al presidido por el republicano Giral el 5 de septiembre de 1936, constituido en su mayoría por socialistas y comunistas bajo la presidencia del dirigente máximo de la sindical socialista UGT, Francisco Largo Caballero, se traducirá en la acometida de reconstrucción de un estado de nuevo tipo. A pesar de las condiciones de una economía y de una política de guerra, los nuevos legisladores comenzaron su obra pensando que ésta no sería desplazada por el triunfo final del bando contrario. Los acontecimientos harían que estas disposiciones revistieran carácter de ensayo, pero podemos afirmar que los resultados, en los meses que van desde septiembre de 1936 a marzo de 1939, superaron con mucho el marco de las previsiones de la República de 1931 a 1936 en materia educativa.

Los hombres que encabezaron esa reforma educativa fueron Jesús Hernández, Wenceslao Roces y César García Lombardía. El primero fue nombrado ministro de Educación en septiembre de 1936 y había venido siendo hasta el momento director de *Mundo Obrero*, el órgano del Partido Comunista.

(1) ALBA TERCEDOR, Carlos: «Estudios sobre la II República Española», ed. Tecnos, Madrid, 1975.

La ideología de la reforma considera a la educación como *función social*, lo que significa que ésta no fuera privilegio de la clase dominante, como había venido siendo hasta el momento, sino, bien al contrario, que los medios del sistema educativo fueran destinados a la promoción del proletariado y del campesinado pobre. Si «el saber y el aprender en nuestro país va a ser función social» (2), ello ha de contribuir al desarrollo político y económico del Estado. Una vez establecido esto, al Estado corresponde, pues, la subvención de todos los gastos, de la misma manera que ocurre con los trabajadores. La misión histórica de construcción de ese nuevo Estado es patrimonio de la juventud, por lo que, a la par que se le conceden los derechos políticos a los dieciocho años, se le facilitan los medios económicos para su educación. La clave de esa ideología es un optimismo histórico que arranca de los primeros triunfos del bando republicano en el invierno de 1936.

El primer paso fue la aprobación del presupuesto de Instrucción Pública pendiente. La *Gaceta* de 3 de septiembre de 1936 concedía un crédito extraordinario al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes por un importe de 26 millones de pesetas para que fueran empleadas en el Plan Nacional de Cultura. El segundo fue la creación en febrero de 1937 de una comisión para la reforma de la Enseñanza Primaria, integrada por dos representantes nombrados directamente por el Ministerio, dos designados por la Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza (Unión General de Trabajadores) y dos por la Confederación Nacional del Trabajo, por sus comités nacionales, respectivamente (3). Sólo en diciembre de 1938 terminaría sus trabajos esta comisión.

Por lo que se refiere a la enseñanza media, la necesidad de reanudar las tareas escolares interrumpidas por la guerra obligaba a establecer nuevas normas de regulación para acceder a este tipo de enseñanza, aunque sin acometer otras transformaciones que eran indispensables. Lo más imperioso era, pues, la regulación del «acceso a los grados superiores de la cultura, a través de la enseñanza media, a las mejores capacidades salidas de las masas del pueblo, donde se encuentran los más abnegados defensores de la República», tendiéndose «a dar realización inmediata al principio de la cultura para el pueblo, principio que ha de presidir la labor transformadora del nuevo Estado republicano dentro del campo docente» (4).

El primer escalón fue la regulación de las normas de acceso a la segunda enseñanza, nivel al que se accedía hasta ese momento mediante un examen de ingreso. A partir de ahí, la admisión a los institutos se hizo en función de una prueba de capacidad efectuada en los grupos escolares ante dos maestros nacionales y un profesor de instituto, previa propuesta de los maestros de las escuelas públicas o de las sostenidas por organizaciones políticas o sindicales, lo que equivalía al reconocimiento de estas últimas otorgándoles la misma categoría que a las estatales. Posteriormente, y, tras haber aprobado ese examen, en el propio Instituto decidirían los profesores el curso por el que debía comenzar el alumno sus estudios, en vista de sus conocimientos y de la edad escolar o física.

La institucionalización de las escuelas populares como forma de acceso a la enseñanza de grado medio se contraponía a la supresión de la enseñanza

(2) HERNANDEZ, Jesús: «Discurso a la Juventud Socialista Unificada», *Mundo obrero*, 28 de septiembre de 1937.

(3) Fueron designados Antonio Ballesteros y Dionisio Prieto por el Ministerio, Pablo Cortés y Ramón Martínez por la FETE, Rotilo Pla Canarasa y Dantón Canut por la CNT (*Gaceta de la República* de 15 de abril de 1937).

(4) *Gaceta de Madrid* de 11 de octubre de 1936.

religiosa, interviniendo de manera directa el Ministerio en la enseñanza privada. Un decreto de 13 de octubre precisaba las normas a las que deberían ajustarse los establecimientos particulares dedicados a impartir enseñanza media y superior. La necesidad de revisión de esta norma venía ya dada por el artículo 49 de la Constitución de la República pero no se había acometido hasta la fecha (5).

Fueron anuladas todas las autorizaciones concedidas hasta entonces y obligados los establecimientos privados a presentar una solicitud de reapertura, en la que deberían hacer constar los planos del local, los servicios higiénicos y sanitarios, el mobiliario, el material pedagógico disponible, el número máximo de alumnos, el horario de las clases y cuadro de profesores. El golpe a la enseñanza privada se manifestaba sobre todo por la cláusula que establecía la supresión de la enseñanza libre.

El nuevo código de becas no se pudo formular hasta septiembre de 1937. Tendrían preferencia para su obtención los huérfanos e hijos de combatientes, los inválidos de guerra, etc. El criterio de la carencia de medios económicos se fijaba así: a) los estudiantes que para seguir cursos hubieran de abandonar un trabajo remunerado; b) los que aun teniendo edad para trabajar tuvieran una familia con ingresos inferiores a 6.000 pesetas anuales—para una familia de tres hijos—, 8.000—para cuatro hijos—, 10.000—para cinco hijos—, 12.000—para seis o más—. La cuantía era de 200 pesetas mensuales para alumnos menores de dieciocho años, 300 para alumnos mayores de edad que no abandonasen un trabajo productivo. Si el alumno se veía obligado a dejar un trabajo percibiría el sueldo íntegro que venía cobrando y cinco pesetas diarias como suplemento si dejaba su residencia familiar.

LA REFORMA IDEOLÓGICA

La figura del maestro fue objeto de regulación específica, de acuerdo con el nuevo papel que se le confería. Los maestros salidos de las escuelas normales adquirirían nuevas responsabilidades al adjudicarles una serie de deberes imperativos: el deber de esforzarse al máximo «que les hiciera dignos de los combatientes», el deber de cooperar en la lucha ideológica con el fin de contribuir al conocimiento por parte de los alumnos de los factores, antecedentes y consecuencias de la guerra en la que se iba a decidir el futuro de España:

No basta que el alumno sepa de la guerra, por lo que en la calle o en el ambiente familiar oiga o le digan: es necesario que el profesor que le instruye y educa, con el prestigio y autoridad que le corresponde, forme a nuestra juventud ahincando en su espíritu las ideas de paz, libertad y justicia social; que se percaten nuestros escolares de que la cultura que reciben la está defendiendo nuestro Ejército Popular al luchar contra el fascismo conquistando la libertad e independencia de la nación española, cultura que no tendría sentido si no estuviera animada de un carácter concreto humano en favor de las masas populares que tan heroicamente le protegen y mantienen (6).

(5) «... Una ley de Instrucción Pública determinará la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados.»

(6) *Gaceta de Madrid* de 7 de octubre de 1937, preámbulo del decreto.

Así, pues, a los maestros les fue especialmente encomendada la preparación ideológica, mediante una serie de disposiciones y decretos que establecieron la nueva orientación de la formación del profesorado.

Al mismo tiempo fueron introducidos en los nuevos cuestionarios, de manera sistemática, las modificaciones precisas para cumplir esta nueva finalidad y fueron adoptados nuevos criterios metodológicos. Especialmente relevante fue el papel conferido a los profesores de Geografía, Historia y Ciencias Económicas y Sociales. El primero, además de hacer conocer los lugares del país donde se estaba desarrollando la contienda, debería hacer hincapié en la realidad geográfica, económica y en las características políticas y sociales de cada región. Mención aparte se debía hacer de los países que ayudaban a la «joven República española en peligro», Méjico y la URSS.

El profesor de historia era objeto de una atención particular por parte del legislador:

El profesor de Historia hará una revisión de los hechos históricos con la finalidad de rectificar aquellos conceptos y juicios tradicionalmente aceptados que envuelven injusticia; estudiará el camino seguido por todos los pueblos para libertarse de sus opresores y conquistar su derecho a una vida más digna frente a las oligarquías y clases dominadoras, como antecedente para explicar la lucha actual de nuestro pueblo, y hará un examen de los textos utilizados en las escuelas primarias, para rectificar los múltiples errores que contienen, marcando normas y métodos a los alumnos para su futura labor escolar (7).

A su vez, el profesor de Ciencias Económicas estaba encargado de describir las grandes doctrinas sociales y de hacer conocer los fundamentos del marxismo.

Las innovaciones metodológicas residían, en primer lugar, en que los profesores llevaran a cabo investigaciones pormenorizadas de los nuevos métodos, revisando los dogmas de la escuela tradicional.

Las instrucciones que se dieron para el funcionamiento de la escuela normal incluían una reunión de alumnos y profesores, realizada al menos dos veces por semana, con objeto de discutir sobre la situación política nacional e internacional, sobre un tema de la actividad educativa, sobre la solidaridad internacional o sobre las condiciones del educador en la sociedad contemporánea.

El conocimiento directo de la escuela y la formación en las nuevas técnicas pedagógicas se consideraba esencial para los maestros. La práctica incluía dos lecciones semanales con niños de una escuela primaria, experiencia que sería seguida de crítica. La visita a los principales centros educativos de las capitales más importantes para estudiar características y organización eran también indispensables. Los alumnos del tercer curso, es decir, los que finalizaban la carrera de magisterio, deberían permanecer al frente de una clase durante quince días. Se hacían trabajos de especialización con la obligación de estudiar teórica y prácticamente las industrias ubicadas en las inmediaciones de la Escuela Normal, con el fin de establecer una relación lo más estrecha posible entre sociedad y actividad de la escuela primaria. La base de estos trabajos estaría constituida por una visita o varias, con estudio de granjas y estaciones zootécnicas. Así, por ejemplo, las escuelas radicadas en la pro-

(7) *Gaceta de la República* de 15 de marzo de 1937.

vincia de Levante estudiarían las condiciones de vida de los niños evacuados procedentes de las otras zonas más próximas al frente, la influencia del radical cambio en su modo de vida, etc., factores todos ellos que influían en la psicología del niño. La educación de párvulos se programó sobre la base de unas materias mínimas: literatura de mitos, leyendas, etc., ejercicios de jardinería, dibujos, trabajos manuales, cantos, juegos y danzas.

La aplicación de la tecnología educativa fue igualmente objeto de regulación: un decreto de 21 de abril de 1937 establecía la organización y puesta en marcha de un servicio que facilitase la aplicación de la fotografía, los discos, el cinematógrafo y la radio, dependiente de la sección de Material del Museo Pedagógico Nacional y funcionando bajo las inmediatas órdenes del Ministerio. Se denominó «Servicio de Difusión de la enseñanza por medios mecánicos» con objeto sobre todo de unificar la labor técnica de los diferentes organismos y entidades que venían actuando de modo aislado. La dirección de este nuevo organismo correspondía a una comisión que decidiría sobre la adquisición de material y sobre los cambios de orientación del mismo. El material existente en los almacenes de Misiones Pedagógicas, así como en el departamento de radio y cine del Ministerio quedaría a disposición suya para ser empleado con el máximo rendimiento. La proyección, que se podía recabar por cualquier tipo de institución, se utilizaría únicamente en sesiones educativas y gratuitas.

La necesidad de maestros se fue haciendo cada vez más apremiante debido a la demanda provocada por la creación de residencias infantiles dedicadas a atender a niños evacuados. A ello se unía que gran parte de los maestros nacionales se habían incorporado a filas, a las Escuelas Populares de guerra o a las actividades relacionadas directamente con el frente. Por ello, el Gobierno se vio forzado a cubrir quinientas plazas a mediados de 1937, a base no sólo de titulados de primera enseñanza, sino con puericultores, bachilleres, titulados de enseñanza profesional y, en general, con toda persona capacitada para la instrucción de los niños que poseyeran condiciones de carácter y vocación.

En el cuestionario que deberían rellenar los aspirantes, que serviría para la selección, se indagaba tanto la calidad política (actuación política y sindical antes del 18 de julio) como las preferencias personales, la especialización y la formación cultural adquirida a lo largo de su vida (8).

LA LUCHA CONTRA EL ANALFABETISMO

El día 2 de febrero de 1937 un decreto creaba un cuerpo de alfabetización para subvenir a las necesidades culturales primarias de la población, que se denominó «Milicias de la Cultura». Nacida esta disposición en las vísperas de la batalla de Guadalajara, el preámbulo del decreto manifestaba el optimismo del nuevo Estado ante el futuro de la contienda:

(8) Estas eran algunas preguntas del formulario:

«Materias que prefiere y en cuál de ellas se considera mejor preparado. Especialidades que posea (canto, música, trabajos manuales, ejercicios físicos, dibujo, idiomas, etc.) y forma en que los adquirió.»

«Influencias debidas al medio ambiente. Medio familiar en que ha vivido (personas, libros, viajes por España y el extranjero, etc.). Actividades a que se ha dedicado.»

«¿Qué concepto tiene de lo que es una colonia infantil y de la misión del maestro dentro de la misma? ¿Por qué desea trabajar en ella? (Gaceta de la República de 27 de septiembre de 1937).

La lucha que el Estado y el pueblo español vienen sosteniendo es también, en una parte muy importante, una lucha por la cultura del pueblo. Bajo el fuego mismo de la guerra, los órganos del Gobierno legítimo de España han de preocuparse de dar instrucción a aquellos heroicos combatientes del pueblo a quienes un régimen de opresión privó de recibir las enseñanzas más elementales en la edad escolar (9).

Los nuevos instructores de alfabetización iban a ser adscritos a las unidades militares correspondientes y, en consecuencia, bajo su disciplina (artículo 4.º). Se formó, pues, el cuerpo sobre la base de los maestros nacionales designados por Instrucción Pública y su misión residía principalmente en impartir enseñanza elemental a los combatientes necesitados, aprovechando los momentos de descanso de la lucha aunque siempre, y naturalmente, dentro del marco de las necesidades de la guerra.

Este decreto se vería completado en marzo de este mismo año, al ser autorizada para el área comprendida dentro de la jurisdicción del Consejo de Aragón la creación de una institución semejante, con la peculiaridad—acorde con la ideología anarquista—de que este último cuerpo de instructores estaría integrado no sólo por funcionarios de los centros docentes, sino por todas aquellas personas capaces de impartir una instrucción, fueran o no tituladas.

El balance de las Milicias de la Cultura pareció resultar favorable. En el Pleno ampliado de la Juventud Socialista Unificada, el comisario inspector del Ejército del Centro, Francisco Antón, informó de que funcionaban en las trincheras 1.066 escuelas y 537 bibliotecas con más de setenta mil volúmenes. En el balance no había que olvidar la labor del Patronato de Misiones Pedagógicas y del Altavoz del Frente (10). Su funcionamiento se basaba en organizar cursos breves de veinte días aproximadamente sobre materias de lenguaje, matemáticas, geometría, ciencias naturales, historia, cultura, arte, en horas determinadas (11). Por su parte, la Federación Española de Trabajadores de la Enseñanza organizó un equipo de maestros para enseñar a los milicianos del frente. En enero de 1937 ya funcionaban en los batallones Lina Odena y Canarias (12).

En diciembre de 1937, declaraba el Gobierno que los resultados de varios meses de trabajo de las Milicias de la Cultura demostraban lo eficaz del servicio en orden a la difusión de la cultura en el Ejército Popular. La experiencia aconsejó modificar su estructura primitiva para adaptarla mejor al Ejército. Se creó la figura del Miliciano de la Cultura del Cuerpo de Ejército y tres secciones dedicadas a la organización y control, a la prensa y propaganda, y a la contabilidad. Esta última configuración del cuerpo lo incorporó de manera directa al Ejército Popular.

Parece ser que la experiencia fue considerada eficaz en el campo de la alfabetización, puesto que a mediados de 1937 se pensó en dar vida a una institución semejante, un Cuerpo de Instructores, esta vez no militarizados, que enseñasen a analfabetos adultos a leer y a escribir, así como a iniciarlos en los rudimentos de la cultura. Se les denominó «Brigadas volantes de la lucha contra el analfabetismo en la retaguardia» y se constituyeron sobre la base de individuos procedentes de las organizaciones juveniles y femeninas

(9) *La Gaceta de la República* de 2 de febrero de 1937.

(10) *Política*, 26 de septiembre de 1937.

(11) *ABC*, 4 de abril de 1938.

(12) *Estampa*, 23 de enero de 1937.

que lo desearan y acreditaran poseer la capacidad necesaria para desempeñar el cometido. La Dirección General de Primera Enseñanza se encargaba de proveer de todo el material y elementos para cumplir su misión.

No obstante, la demanda social en materia educativa era tan grande que seguía mostrándose el esfuerzo como totalmente insuficiente. Se inició, pues, en noviembre de 1937 una campaña especial de cinco meses de duración dedicada exclusivamente a las zonas rurales con mayor índice de analfabetismo: «Se trata de un empeño de vital importancia para el porvenir de nuestro pueblo y es justo que para lograrlo se movilicen cuantos medios puedan ser eficaces» (13). El apartado del artículo 3.º que ordenaba la elaboración de datos estadísticos en los que figurase el número de alumnos y el número de analfabetos que dejaran de serlo nos informa de una fuente de primera importancia para determinar el analfabetismo en la España republicana, que se ha estimado de un 60 por 100 en las áreas rurales.

El plan de alfabetización se completó con la organización de cursillos de cultura general para el conjunto de habitantes de las ciudades más importantes, durante los meses de verano, momento en que escuelas y maestros se veían libres de las tareas escolares habituales. El 2 de julio de 1937, Wenceslado Roces dictaba una orden para elevar en lo posible el nivel cultural popular, recogiendo los deseos que en ese sentido había manifestado el profesorado. Dicha orden disponía la realización en los Institutos de Enseñanza Media de un cursillo de dos meses de duración, con inscripción gratuita, al que podía asistir toda la población sin más requisito que someterse a las normas de selección política. Los alumnos, que serían preferentemente mayores de catorce años, asistirían a las clases en un horario de acuerdo con las exigencias de su trabajo. Las disciplinas que se señalaban para la instrucción eran: Lengua Castellana, Geografía económica, Matemáticas elementales, Dibujo, nociones de Historia, de Ciencias Físico-Químicas, Naturales, Dibujo, nociones de Economía, de Taquigrafía y de Mecanografía.

Además, en Valencia, Madrid y Barcelona fueron programados unos cursos especiales en los que se iba a facilitar a los jóvenes en edad militar los conocimientos necesarios para ingresar en las Escuelas Militares (14).

EL INSTITUTO PARA OBREROS

Por decreto de 21 de noviembre de 1936 (15) se creaba el Bachillerato abreviado para obreros. El preámbulo del decreto daba cuenta de la inspiración que lo presidía: «Es preocupación del Gobierno de la República, en consonancia con las nuevas orientaciones de la enseñanza, el recoger y encauzar las mejores inteligencias del pueblo, a fin de que su acceso a los estudios superiores sea en lo posible independiente de toda consideración económica», lo que significaba la negación de la educación como forma de obtener privilegios de clase.

Se creaba sólo en principio en Valencia capital, revistiendo por ello carácter de modelo o ensayo, que sería extendido de manera paulatina. A final de la guerra funcionaban los de Madrid, Valencia, Barcelona y Granollers.

(13) *Gaceta de la República*, 11 de octubre de 1937.

(14) *Gaceta de la República*, 21 de septiembre de 1937.

(15) *Gaceta de la República*, 23 de noviembre de 1936.

Este bachillerato iba dirigido a los trabajadores cuya edad estuviese comprendida entre los quince y los treinta y cinco años. Una disposición transitoria, que más tarde fue derogada, precisaba que mientras durase la guerra sólo podrían inscribirse para esos estudios los jóvenes de quince a dieciocho años, pero a partir del día 16 de marzo de 1937 quedaban exceptuados del límite máximo de edad los estudiantes que, habiendo aprobado las pruebas de selección, se hallasen físicamente incapacitados para tomar las armas.

Para ingresar se exigía un conocimiento previo de determinadas materias, a nivel muy elemental. Antes de la iniciación del curso, los aspirantes sufrían una prueba de aptitud y de cultura, con el fin de probar los conocimientos y la preparación personales. Este primer examen daba acceso a una segunda selección con posibilidades de desdoblamiento: la nueva selección determinaba quiénes se hallaban en situación de continuar los estudios y quiénes no. Los segundos, «de positivo talento, pero con insuficiente formación primaria» (art. 4.º), pasarían a un cursillo especial de recuperación, de manera que intensificasen el estudio para alcanzar el nivel cultural imprescindible, siendo posteriormente recuperados.

El conocimiento individual del alumno comprendía una obligación por parte del profesor de profundizar en la convivencia diaria. De la misma manera, los profesores eximirían de la asistencia obligatoria a ciertos cursos o determinadas asignaturas a aquellos alumnos cuya preparación individual en la materia lo permitiera. La participación estudiantil tenía igualmente su expresión mediante la inclusión de los representantes estudiantiles en los organismos rectores.

La matrícula en este tipo de centros era gratuita, así como todo el material de enseñanza y los libros necesarios. Del mismo modo, el Estado proveería los gastos de manutención y abonaría una cantidad determinada a aquellos estudiantes que se hubieran vistos obligados a abandonar un trabajo productivo en detrimento de la aportación familiar. En concreto, el Instituto de Obreros de Valencia recibía alumnos como internos procedentes de los pueblos de la provincia, y pasaba pensión alimenticia a los de la capital.

La duración de los estudios, completada por decreto de 24 de noviembre para el Instituto de Valencia, se establecía en dos años, divididos cada uno en dos cursos semestrales. El primer semestre, desde 1 de enero al 31 de mayo; el segundo desde el 15 de julio al 15 de diciembre, sin más días festivos que los domingos. El segundo semestre se interrumpía durante el mes de agosto.

El cuadro de materias que se incluye en la página siguiente se articulaba sobre treinta a treinta y tres horas semanales, predominando en el primer semestre la formación de Lengua y Literatura, Francés y Matemáticas, y en el último las especialidades.

Las pruebas de admisión fueron objeto de regulación específica. Los exámenes se hacían ante un Comité seleccionador, constituido por dos personas designadas por las dos centrales sindicales—UGT y CNT—, dos maestros nacionales y un profesor de enseñanza media. Las calificaciones se fijaban por unanimidad. El examen de ingreso se programó como un comentario de texto libre y otro obligatorio, y un ejercicio de redacción libre y otro obligatorio, de forma que la capacidad creadora del estudiante pudiera tener su expresión. Unos problemas de matemáticas relacionados con su actividad laboral completaban la prueba.

ASIGNATURA	Primer semestre	Segundo semestre	Tercer semestre	Cuarto semestre
Lengua y Literatura españolas	6	6	3	3
Francés	6	6	3	Lecturas
Ciencias Naturales	3	6	3	3
Ciencias Físico-Químicas	—	3	6	3
Matemáticas	6	6	6	3
Geografía e Historia	3	6	3	3
	(Geografía)	(Geo. e His.)	(Historia)	(Historia)
Economía	—	—	3	3
Dibujo	6	—	—	—
Inglés	—	—	6	3
Especialidades	—	—	—	9
	30	33	33	30

El Instituto para Obreros de Valencia se creó el 1 de febrero de 1937, pero no empezó sus actividades hasta septiembre de 1937, en que se cubrieron 150 plazas. En vista de los resultados, por orden de 11 de mayo de 1937 se creaba igualmente en Madrid y Barcelona, para que comenzasen las clases el 1 de julio, con un cupo máximo de 200 alumnos.

Hasta marzo de 1938 no se iniciaron las clases en el Instituto de Madrid. Reformado el edificio de la calle Abascal por el arquitecto Mosquera, tenía cabida para 500 alumnos, pero sólo empezaron 70, de los cuales 15 eran muchachas, predominando entre ellos los obreros metalúrgicos.

LA ENSEÑANZA PROFESIONAL

Con deliberado propósito, las consignaciones para la enseñanza profesional fueron desprovistas de todo detalle por las profundas transformaciones que se pensaba acometer en este tipo de enseñanza. Eran principios declarados de la nueva orientación en la enseñanza profesional: en primer lugar, la preparación de técnicos para mejorar la estructura de la futura economía, y en segundo, dar acceso a esta cualificación a «toda la clase obrera, sin distinción de sexo». Se pensaba incluso en una acción inmediata para capacitar a la mujer profesionalmente, aunque el problema real de su cualificación no se presentó hasta los primeros meses de 1938, momento en que una parte importante de la población activa masculina se había incorporado a filas y miles de puestos de trabajo quedaron abandonados. La necesidad del acceso de la mujer a los puestos de trabajo—ya que a los puestos militares había llegado en el verano de 1936 con la figura de la *miliciana*—venía siendo propugnada por las organizaciones femeninas desde 1936. En una asamblea celebrada a primeros de septiembre por las Mujeres Antifascistas se habían concretado varios puntos de crítica a la actuación masculina, entre los que se contaba no haber encauzado las energías femeninas, la ausencia de una preparación en las escuelas y en los Sindicatos y la constatación de que su utilización debía ir encaminada a sustituir a los hombres aptos para la guerra (16).

(16) *Política*, 7 de septiembre de 1937.

La economía de medios requería, por una parte, adaptarse a la realidad existente en la España republicana en cada momento y lugar, basándose en el principio de la racionalidad y en que las localidades e instituciones no exigieran más esfuerzos que los que estuvieran en consonancia con los factores reales de cada problema. Se consideró indispensable en un primer momento—abril de 1937—unificar todos los centros dedicados a la formación profesional en una entidad estatal denominada Politécnico Obrero. Los centros privados del mismo carácter que pudieran desarrollar su actividad sin subvención estatal podrían solicitar igualmente su inclusión en tal denominación, excepción hecha de los que impartieran clases de agricultura, ganadería, minería, pesca y servicios públicos. Tal agregación resultaría del conjunto por Ministerio y una Junta expresamente creada para ello de las necesidades de cada localidad.

Uno de los decretos más importantes de la reforma de la enseñanza está ligado a la reforma agraria. Desde el Ministerio de Agricultura, Vicente Uribe, también comunista, había ya dispuesto la intervención por el Estado de las tierras abandonadas por los simpatizantes de los sublevados y su consiguiente entrega a los campesinos. En un esfuerzo de racionalización, ya que no bastaba con entregar la tierra, sino que era preciso enseñar a cultivarla, en marzo de 1937 se abordaba el complemento de esta reforma, organizando la enseñanza agrícola en sus tres niveles: elemental, medio y superior. La exposición de motivos del decreto explica suficientemente su intencionalidad:

La nueva orientación de la agricultura española, como consecuencia de la honda transformación que está sufriendo la economía nacional, exige dar a la enseñanza agrícola, en sus diferentes grados, un impulso notorio para llevar al campo de modo rápido y eficaz los progresos de la técnica contrastados por la experiencia. A este fin es imprescindible organizar la enseñanza elemental de modo que los conocimientos científicos que permiten mejorar la producción se difundan entre los agricultores en el máximo grado y que, por otra parte, puedan crearse, en el mayor número posible, obreros especialistas y capataces que puedan realizar los trabajos del campo sin confundir la práctica con la rutina (17).

Se proponía la disposición que todos los ciudadanos tuvieran acceso a la enseñanza media y superior, y en especial «aquellos campesinos cuya inteligencia y estímulo personal para el trabajo permita la asimilación por los mismos de las conquistas de la ciencia».

Se pretendía igualmente dar a la enseñanza media y superior un nuevo carácter, como complemento de la elemental, que posibilitara la investigación de las técnicas, la experimentación y la divulgación agrícola, la dirección de las explotaciones rurales, etc. El dominio de las disciplinas teóricas había de completarse con una sólida preparación práctica, dirigida a poner a los futuros agrónomos en relación con los problemas rurales.

Esta enseñanza agrícola se organizó en seis categorías: cátedras ambulantes, cursillos de divulgación, cursos de especialización de obreros agrícolas y campesinos, formación de capataces agrícolas, de licenciados agrónomos y de ingenieros (art. 1.º).

El primer nivel era práctico y abarcaba las cátedras ambulantes y los cursillos científicos de capacitación. Tenía por objeto mantener en relación directa

(17) *Gaceta de la República*, 18 de marzo de 1938.

a los técnicos de cada provincia con los campesinos, colectividades, sindicatos y cooperativas agrícolas mediante visitas periódicas y estudios de los problemas planteados en cada caso, así como dar soluciones y divulgar métodos científicos innovadores (art. 2.º). Unos cursillos de divulgación permitirán completar el conocimiento de los cultivadores acerca de las prácticas de cultivo o de las industrias agrícolas (art. 3.º).

El nivel teórico se basaba en la articulación de los diferentes grados de cualificación. Para la especialización de obreros agrícolas y campesinos habrían de establecerse granjas-escuelas utilizando explotaciones locales, concretándose la enseñanza a las modalidades de cultivo de la zona. Los cursillos de otro tipo en granjas-escuelas creadas para la enseñanza con carácter regional permitirían la obtención del título de capataz, especializándose en una rama determinada de la producción. Su duración era de seis meses en el primer caso y de dos cursos semestrales en el segundo, desarrollados durante dos años consecutivos. Se dirgían a alumnos mayores de quince años poseedores de una mínima instrucción primaria.

Adquirido el título de capataz, por una prueba teórico-práctica se podía pasar a la licenciatura. Esta se realizaba en una escuela de ingenieros agrónomos—se creaban cinco en el territorio republicano—y constituiría una profesión técnica para atender a los servicios nacionales de la agricultura en su grado medio. También se podía ingresar en estas escuelas con el título de bachiller en cualquiera de sus grados. La enseñanza se desarrollaría en cuatro cursos de nueve meses, de octubre a junio, y habría que redactar al final de éstos un proyecto.

Para obtener el grado máximo de ingeniero se seguirían los cursos de la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos, que se establecía con carácter único en la capital de la República. Su misión era el estudio y resolución de los problemas técnicos planteados en la agricultura por medio de la investigación, experimentación y divulgación, dirigiendo igualmente los servicios agrícolas oficiales. El cuerpo de la carrera era de seis cursos: los cuatro primeros, de orientación general agronómica, y los dos últimos, de especialización científica. El título de licenciado agrónomo posibilitaba el acceso a este grado. Los licenciados podrían celebrar un concurso-oposición que, aprobado, les incorporaba a la promoción correspondiente de ingenieros para estudiar los dos cursos de especialización, confundándose con los alumnos procedentes del ingreso directo. Ambos llegarían a formar el Cuerpo de Técnicos al servicio del Estado, sin necesidad de oposición complementaria.

LA EDUCACION ESPECIAL

Para completar la visión sobre la enseñanza profesional en la España republicana de 1936-39, señalaremos la creación de un centro de educación especial para minusválidos. A instancias del Socorro Rojo Internacional se dictó la orden de puesta en marcha de una escuela nacional para niños disminuidos el 15 de febrero de 1937, tomando como base un hospital popular para niños con tuberculosis ósea. La organización de la escuela se hizo dividiendo a los niños en dos grupos: aquellos que no podían moverse y aquellos que sí podían hacerlo, bien con ayuda ajena o bien por sí mismos. Los del primer grupo iban a recibir las clases al aire libre, utilizando las galerías de fácil acceso desde los dormitorios. Los del segundo, en galerías normales.

De dos tipos sería la educación: general, dentro del límite que impusieran las condiciones físicas de los niños, y especial, para que pudieran desenvolverse con soltura en el mundo del trabajo. La rama de especialidades incluía la música, el dibujo, la mecanografía y los trabajos manuales, tales como la cestería, el alambre, la cordonería y el punto.

EL BACHILLERATO CONFEDERAL

Es necesario referirse, siquiera sea de pasada, a la actividad educadora de la Confederación Nacional del Trabajo en este período, ya que, aunque se presenta como corriente marginal frente a la reforma estatal, el número tan elevado de sus adherentes y la experiencia de las colectividades lo configuran como una de las fuerzas más sobresalientes de nuestra historia contemporánea.

La educación popular anarquista venía siendo difundida desde los ateneos libertarios, tomando como modelo las escuelas racionalistas que, a semejanza de la fundada por Francisco Ferrer en Barcelona a principio de siglo, proliferaron en las zonas ganadas por el movimiento obrero anarquista. Desde ellas se impartía la ideología anarquista. Por otra parte, existen testimonios de la existencia de escuelas en las colectividades anarquistas de la zona republicana que, con fines prácticos inmediatos, contribuyeron a la formación de secretarios, contadores, tenedores de libros, técnicos, etc. Gaston Leval (18) da cuenta de la existencia de la Universidad de Moncada en la provincia de Valencia, cuyo objetivo era la formación de técnicos agrícolas. En sus clases y en los cursos prácticos se enseñaban las diversas especialidades del trabajo de la tierra y de la zootecnia, llegando a alcanzar un número de 300 alumnos.

En el otoño de 1936 se fundó la Federación de Ateneos Libertarios de Madrid, en un afán de estructurar sus actividades. El Consejo Local de Cultura se fundó igualmente para orientar y dirigir ideológicamente las escuelas de los ateneos de barrio. Su primera realización fue el Instituto Ferrer en el de Vallehermoso, donde se impartió el «bachillerato confederal». Abrió sus puertas a mediados de julio de 1937 y su primer período de matrícula registró un número total de 750 alumnos entre jóvenes y adultos. A pesar de las necesidades de la guerra, en abril de 1938 se inscribían nuevamente 650, asistiendo normalmente a clase 500. A su vez, la Federación Local de Ateneos facilitaba en el mes de diciembre de 1938 una estadística de sus escuelas, que con un número total de 111 clases, impartidas por 38 maestros y 73 maestras, acogía a 2.935 niños, 1.950 niñas y 1.285 adultos. El importe de los gastos mensuales de mantenimiento era de 83.250 pesetas, que eran sostenidos en su mayoría por los socios (19).

Principios de la pedagogía anarquista fueron el rechazo de los planes estatales de educación, considerados éstos como «viejos caminos pedagógicos», y la desaparición de las barreras entre trabajo intelectual y manual.

Para realizar el primero de estos lemas acogieron en el bachillerato confederal sólo a los jóvenes de las escuelas de los ateneos, comenzando por los primeros grados, de forma que a medida que avanzase el tiempo estos mismos alumnos fueran materia apropiada para los grados sucesivos. Para salvar

(18) LEVAL, Gaston: *Colectividades libertarias en España*, ed. Proyección, Buenos Aires, 1972.

(19) CNT: *Estadística de las escuelas sostenidas por los Ateneos*, 13 de diciembre de 1938.

la dificultad de los niños que no estuvieran capacitados para iniciar el bachillerato, un curso preparatorio les hacía recibir la instrucción conveniente.

Pretendían conseguir los anarquistas la desaparición de las diferencias entre trabajo intelectual y manual, para lo cual, sin especializaciones científicas prematuras, conservarían al niño en estrecho contacto con las actividades manuales. La enseñanza del libro se alternaba con la del taller y era cíclica: en un primer y segundo semestres se alternaban las matemáticas y la historia, la lengua y la literatura, la geografía y las «lecciones de cosas», los trabajos manuales, el dibujo y la pintura. Se aspiraba a una enseñanza totalizadora, por lo que sólo se podían escoger materias aisladas en caso de adultos que necesitasen o desearan perfeccionarse en ciertas asignaturas sin tener que asistir a todas las clases por tener ya un trabajo permanente.

TREINTA AÑOS DE ENSEÑANZA MEDIA (1938-1968)

Manuel UTANDE

Director de la Oficina del Banco Mundial. Proyecto de Educación (Madrid).

Dentro de lo difícil que resulta siempre delimitar una época histórica, el período comprendido entre los años 1938 y 1968 presenta unas características bastante nítidas en cuanto a la educación española y, de un modo especial, respecto de la enseñanza media.

Ya es de notar que esta denominación, «enseñanza media», aparece formalmente con la Ley de 1938 y queda condenada a desaparecer en el Libro Blanco elaborado treinta años después, aunque es ahora cuando está realmente llegando a su término al introducirse el nuevo bachillerato instituido por la Ley General de Educación de 1970.

A lo largo de esos tres decenios, España y una gran parte del mundo experimentan una transformación notable. Las fechas de 1939-1945, al comienzo de ese período, y los «años 70», al final del mismo, enmarcan un proceso muy amplio de transformación social, económica y política en el cual la reforma educativa ocupa un papel preponderante, a veces como agente y a veces como fruto.

En las páginas que siguen intentaré resumir las líneas maestras de la evolución de esa enseñanza «media» en España, tal como las interpreto desde mi punto de vista personal. Al hacerlo así me esforzaré en no limitarme a juzgar los hechos simplemente con la mentalidad de hoy, más madura y ecuánime, sino en intentar explicarlos con los puntos de vista y aun con las expresiones que imperaban cuando acaecieron.

I. UNA NUEVA ENSEÑANZA PARA UN ESTADO NUEVO

Las circunstancias sociales y políticas (1936-1938)

La Ley de 20 de septiembre de 1938, que es el primer objeto de estas reflexiones, encuentra una gran parte de su justificación en el conjunto de circunstancias sociales y políticas en que se desenvolvía el Alzamiento Nacional. El denominador común de aquella empresa era el establecimiento de algo nuevo, de un Estado nuevo. Había una conciencia clara de esta intención y del valor de la reforma educativa, especialmente del bachillerato, para lograrlo.

Que se trataba de crear algo nuevo, revolucionario, nos lo dicen no sólo los portavoces autorizados de aquella empresa, sino las mismas disposiciones legales. García Valdecasas (1), Pemartín (2), Ibáñez Martín, todos insisten en que la transformación de España no era un puro cambio de apariencia política, sino una revolución (3). Y si acudimos a los textos legales, encontraremos

(1) GARCIA VALDECASAS, Alfonso, cita de la revista *Vértice* en *Atenas*, núm. 81, Burgos, mayo 1938, página 163.

(2) PEMARTÍN, José: *Qué es Lo Nuevo... Consideraciones sobre el momento español presente*, Santander, Cultura Española, 1938, p. 27 (cito por la segunda edición).

(3) IBÁÑEZ MARTÍN, José: Introducción a la obra *Diez años de servicios a la cultura española (1939-1949)*, Madrid, MEN, 1950, p. X.

en el primer número que se publicó del nuevo *Boletín Oficial del Estado* una Ley del día 1 de octubre de 1936, cuyo preámbulo comienza con estas palabras: «La estructuración del nuevo Estado español...» (BOE núm. 1, del día 2 de octubre de 1936).

Pero además de esa conciencia de renovación política, existía la del valor de la reforma educativa como factor decisivo en ella, especialmente en cuanto al bachillerato o la enseñanza media, como parecían comenzar a llamarla. Baste aquí la cita de unas palabras de Sainz Rodríguez, primer titular del Ministerio de Educación Nacional, que afirmaba de modo solemne: «la cultura clásica» será una de las «tres columnas de nuestra futura España» (4).

Desde el punto de vista social, a las circunstancias conocidas de la sociedad española durante la Segunda República se añadían las de una España sumida en una guerra que dividía en dos el país, pero que entrañaba un ansia de revolución. Momento sumamente crítico, por tanto, en el cual la reforma educativa atraía la atención como factor clave para lograr una nueva estructura social (5).

Tanto más se pensaba en la educación como factor del cambio cuanto que, en sí mismo, el sistema educativo de los años 1931 a 1936 era considerado como un semillero de grandes males para el país. Con todo el riesgo que una simplificación implica, el «sistema» educativo (pues no me refiero aquí a la pedagogía) de la República era objeto de los calificativos más duros (6 a 9). No era de extrañar, pues, que se pidiese una «desinfección» espiritual» como medio necesario para comenzar un camino nuevo (10); y que con gran énfasis se diagnosticara: «mal se comprende un nuevo Estado, sin una Escuela nueva» (11).

(4) Cfr. la revista *Atenas*, núm. 81, mayo 1938, p. 162.

(5) En cuanto a las circunstancias socioeconómicas de aquella época, cfr. VOLTES BOU, Pedro: *Historia de la economía española en los siglos XIX y XX*, Madrid, Editora Nacional, 1974, especialmente sus capítulos 1 (en el vol. I) y 13 (en el vol. II). TUNON DE LARA, Manuel: *La España del siglo XX*, París, Librería Española, 1947, pp. 297-322. MADARIAGA, Salvador de: *España. Ensayo de historia contemporánea* (10 ed.), Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1947, pp. 343-346.

(6) El *mimetismo extranjerizante* y la *rusofilia* son criticados expresamente en el preámbulo de la Ley de 20 de septiembre de 1938, párrafo XXIII. Puede verse también RODRIGUEZ TARDUCHY, Emilio: *Significación histórica de la cruzada española*, Madrid, Ediciones Españolas, 1949, especialmente pp. 12-13 y 16-19.

(7) En cuanto a su calificación de sectario, véase, por ejemplo, PLA, José: *Historia de la Segunda República Española*, vol. II, Barcelona, Destino, 1940, pp. 281-286. Desde el lado de los partidarios de la política docente de la República se afirmaba, por ejemplo: «una revolución con frailes dominadores y jesuitas en la pedagogía hubiera sido bastante más ridícula que el estancamiento de antes»; MORI, Arturo: *Crónica de las Cortes Constituyentes*, t. XI, Madrid, Aguilar, 1933, p. 242. En los tomos III y XI puede verse una transcripción amplia de los debates sobre la enseñanza. Para no multiplicar las citas, retengamos la del historiador LA CIERVA: «Lástima que el sectarismo lastrase, y en definitiva invalidase—por parte republicana y anterepublicana—, el innegable impulso cultural de la República»; CIERVA, Ricardo de la: *Historia básica de la España actual (1800-1974)*, Barcelona, Ed. Planeta, 1974, p. 298. Como textos legales interesan los artículos 3.º, 26, 33 y 48 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 (*Gaceta* del 10) y el artículo 20 y la disposición adicional b) de la Ley de 2 de junio de 1933 (*Gaceta* del 3).

(8) RODRIGUEZ TARDUCHY, E.: *Ob. cit.*, pp. 145-149, le acusaba de deformador de las conciencias.

(9) TUSQUETS, Juan: *Orígenes de la revolución española*, Barcelona, Ed. Vilamala, 1932, pp. 91-96 y capítulos VII y X, y RODRIGUEZ TARDUCHY, E.: *Ob. cit.*, caps. I y II, denunciaban la inspiración masónica de la etapa anterior.

(10) Cfr. AZPIAZU, Joaquín: «Revolución y tradición», en la revista *Razón y Fe*, t. 113, Burgos, enero-abril 1938, p. 30.

(11) FERNANDEZ ALMUZARA, E.: «La escuela tradicional española», en el mismo tomo 113 de *Razón y Fe*, p. 196.

La Ley de 1938

De 20 de septiembre de 1938 es la Ley «sobre reforma de la Enseñanza Media» (BOE del 23) (12), en cuya redacción parece que intervinieron de modo muy directo el ministro de Educación Nacional Sainz Rodríguez, el subsecretario García Valdecasas y el jefe del Servicio Nacional (director general) de Enseñanzas Superior y Media, Pemartín.

Dos aspectos de la Ley conviene señalar en una visión de conjunto: que era sólo el comienzo de una reforma que pretendía abarcar «los grados todos y especialidades de la enseñanza», como lo advertía el preámbulo de la Ley (párrafo tercero) (13); y que la «enseñanza media» aparecía como un género, del cual el «bachillerato universitario» sólo constituía una especie (idem, párrafos cuarto y quinto). La Ley se limitaba a reformar este bachillerato. Para algún autor de bastante peso, entonces la Ley era «la medida legislativa de más trascendencia del nuevo Estado español» hasta aquella fecha (14).

Principios fundamentales de la nueva enseñanza media

La propia Ley de 1938 declara los principios en que se inspira la reforma; de su texto y del clima de opinión que condujo a ella parece posible deducir una clasificación que los agrupe en tres órdenes, a los que con cierta amplitud de conceptos se les podría llamar filosóficos, jurídicos y pedagógicos (15).

Principios filosóficos: primacía de lo espiritual, tradición y modernidad, elitismo mitigado (16) y formación de la personalidad.

Principios jurídicos: separación de las funciones docente y examinadora, libertad de enseñanza (más bien en el sentido de libertad de empresa docente), supresión de la enseñanza «libre», inspección imparcial, aproximación del grado de bachiller a la Universidad, examen de Estado al término de los estudios (17), disciplina académica bajo la autoridad unipersonal del director en los centros oficiales y equiparación formal del estatuto jurídico de todos los alumnos.

(12) Recuérdese que, en el sistema de producción de fuentes del Derecho de aquel período, la función legislativa era prerrogativa personal excluyente del Jefe del Estado, Artículo 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 (BOE del 31).

(13) Seguirían a esta ley las relativas a: Ordenación de la Universidad Española, de 29 de julio de 1943 (BOE del 31); Protección Escolar, de 19 de julio de 1944 (BOE del 21); Educación Primaria, de 17 de julio de 1945 (BOE del 18) Enseñanza Media y Profesional, de 16 de julio de 1949 (BOE del 17); Estudios Económicos y Comerciales, de 17 de julio de 1953 (BOE del 18); Formación Profesional Industrial, de 20 de julio de 1955 (BOE del 21), y Enseñanzas Técnicas, de 20 de julio de 1957 (BOE del 22). No van incluidas en esta relación las Leyes de 26 de febrero de 1953 y 8 de abril de 1967, de las que se tratará más adelante.

(14) HERRERA ORIA, Enrique: «La reforma de la educación media en la España nacional», en *Atenas*, número 84, octubre 1938, p. 288. Otro artículo igual en *Razón y Fe*, t. 115, septiembre-diciembre 1938, página 207. Del mismo autor, *Historia de la educación española desde el Renacimiento*, Madrid, Ed. Vértices (1941), pp. 408 y sig.

(15) Véase especialmente el preámbulo y el artículo preliminar de la ley.

(16) El preámbulo de la ley parece encaminar el bachillerato de modo muy directo a la «formación intelectual y moral de (las) clases directoras» (párrafo cuarto). Sin embargo, el mismo párrafo considera este bachillerato como «el instrumento más eficaz para rápidamente influir en la transformación de (la) sociedad». También en un sentido más abierto, aunque partidario de la selección, el criterio del ministro Sainz Rodríguez en sus declaraciones al periódico *La Voz de España*, Cfr. la revista *Atenas*, núm. 81, mayo 1938, pp. 177-178.

(17) Una opinión importante sobre lo que debería ser el examen de Estado, antes de decidirse por su nombre y estructura definitivos, como «prueba de formación humana», en CAYUELA, Arturo: «Examen de madurez al fin del bachillerato», en *Atenas*, núm. 81, cit., pp. 174-176.

Principios pedagógicos: cultura clásica y humanística como instrumento formativo con firme base religiosa y patriótica (18), uniformidad de contenido sin opciones, sistema cíclico y supresión de exámenes intermedios y por asignaturas.

Sin duda, los dos principios sobre los que más se batalló (tanto que quizá esto provocó a la larga la reforma de 1953) fueron el de la separación —«absoluta», dice la Ley— de las funciones docente y examinadora (artículo preliminar, apartado cuarto) y el de la inspección imparcial como garantía del primero. En el fondo se trataba de suprimir toda posibilidad de predominio, de intervención y aun de simple hegemonía moral de los centros estatales sobre los privados, como reacción contra el régimen que había imperado durante la República (19).

Plan de estudios

La base IV de la Ley de 1938 establecía siete grupos de materias, a lo largo de siete cursos, en torno a siete disciplinas fundamentales: 1) Religión y Filosofía; 2) Lenguas clásicas; 3) Lengua y Literatura españolas; 4) Geografía e Historia; 5) Matemáticas; 6) Lenguas modernas (dos idiomas), y 7) Cosmología. A esto había que añadir el dibujo y modelado, la Educación física y la Formación patriótica. Un cuadro sinóptico final, parte de la misma Ley, desarrollaba lo dispuesto en la base IV, expresando además las horas correspondientes a cada materia, si bien sólo con carácter «normativo y orientador» (20).

Efectos de la Ley

La forzosa limitación de espacio no permite exponer con detenimiento todos los efectos cuantitativos y cualitativos de la reforma de 1938. Por eso, aparte de los datos que figuran en las series estadísticas anejas, me limitaré a destacar tres efectos, muy característicos a mi juicio, que han proyectado su influencia polémica en los años posteriores.

Fue el primero la recuperación y expansión de la enseñanza privada o no estatal, después del colapso entre 1931 y 1936. El segundo, el gran impulso y desarrollo de la formación «clásica», que produjo un renacer de los estudios helenísticos, incluso en sus niveles más altos. El tercero fue la indiferenciación de los colegios «de la Iglesia» respecto de los «privados», laguna importante—voluntaria o involuntaria, no lo sé—en el ordenamiento legal de la educación, sobre todo en aquellas fechas (21).

(18) Véase CAYUELA, Arturo: *Humanidades clásicas. Análisis de sus aptitudes para constituir la base de unos estudios esencialmente formativos*, Zaragoza, Aldus (1940).

(19) Es interesante conocer, para estos efectos, la distinción entre lo estatal y lo nacional que venía siendo propugnada en vísperas de la ley. Cfr. HERRERA ORIA, Enrique: «Educación tradicional y España nueva», en *Atenas*, núm. 77, pp. 31-32.

(20) Los cuestionarios fundamentales fueron publicados por orden ministerial de 14 de abril de 1939 (BOE de 8 de mayo); el de Religión, por orden ministerial de 19 de agosto del mismo año (BOE del 26).

(21) Cfr. el editorial de la revista *Ecclesia*, núm. 608, 7 marzo 1953, p. 5, que considera esa falta de reconocimiento expreso como «la principal deficiencia de la Ley de Bases de 1938». Véase también GUERRERO, E.: *En defensa de la libertad de enseñanza*, Madrid, Ediciones Jura, 1951, p. 60, y el texto y citas contenidos en la obra *Ley de Ordenación de la Enseñanza Media, de 26 de febrero de 1953. Anotada y comentada por M. U. I.*, tomo I, Madrid, Dirección General de Enseñanza Media, 1964, páginas 200-209 y 214-215. En lo sucesivo la citaremos con las siglas convencionales LANCOM.

La enseñanza libre

La Ley de 1938, con independencia de otros defectos que pudieran favorecer su desgaste, entrañaba una utopía: la supresión de la enseñanza «libre», a la que venía a sustituir el «pase» por dos licenciados, sin más pruebas de suficiencia que las del examen de Estado al final de los siete años (bases I y VII de la Ley).

Sólo cuatro años después, una Ley tenía que venir a restablecer esa enseñanza libre, si bien se la presentara como una opción respecto del sistema del «pase». Era la Ley de 16 de diciembre de 1942 (BOE del 27), que añadía un párrafo, para estos efectos, a la base VII de la Ley de 1938 (22).

El desgaste de la Ley

El plan de estudios contenido en la Ley de 1938 duró quince años. Este período de tiempo no es escaso para un plan; pero resulta demasiado breve para una Ley; más aún, si se piensa que en 1947 ya se redactó un anteproyecto para sustituirla por otra. ¿Cuáles fueron los puntos de mayor fricción y de mayor desgaste?

Pienso que el principal, por su repercusión popular, fue el gran número de frustraciones en los estudios. Salvados los centros serios estatales y no estatales, los alumnos se jugaban todo su bachillerato a una sola carta: el examen de Estado. En los siete años de estudios podía ocurrir (y de hecho ocurrió muchas veces) que el alumno no recibiera las enseñanzas debidas ni fuera calificado objetivamente; y al final se estrellaba contra el examen de Estado, ante un tribunal desconocido y desconecedor de los alumnos a quienes debía juzgar. La alternativa para algunos era trágica: o bachiller o nada (23).

Otro punto importante de fricción estaba en las relaciones (y las comparaciones) entre los centros del Estado y los privados. La base XV de la Ley prometía para el futuro una mejora de los cuadros de profesores en los centros privados «hasta conseguir la equivalencia con la enseñanza oficial»; pero en todo el tiempo de vigencia de la Ley de 1938 no se logró esa equiparación. Por su parte, los centros oficiales se consideraban preteridos respecto de los privados, y aspiraban bien a una cierta hegemonía en la enseñanza media, bien a recuperar facultades en la calificación y otorgamiento del grado de bachiller a sus alumnos (24).

Para avivar aún más la tensión, el 24 de febrero de 1950 (BOE de 7 de marzo) fue sancionado un Decreto regulador de la inspección de la enseñanza media, que venía a sustituir al de 20 de septiembre de 1938 (BOE del 23) y que fue repudiado por los centros de la Iglesia por no haberse observado el procedimiento estipulado en los convenios de 7 de junio de 1941 (BOE del 17) y de 16 de julio de 1946 (BOE del 18) (25 y 26).

(22) Se puede ampliar la información en la citada obra *LANCOM*, t. I, pp. 222-224.

(23) Un juicio serio sobre este problema en «Declaración de los rectores de las Universidades españolas», reproducido en *LANCOM*, t. III, pp. 383-385.

(24) Entre los textos más polémicos están los de la revista *Educación y Cultura*, Zaragoza, Delegación de Educación del Distrito Universitario, núms. 49-50 y 51-52, y el folleto publicado por la misma Delegación de Educación de Zaragoza con el título *Sobre la libertad de enseñanza y cuestiones afines* (1951). Réplica también tensa la de GUERRERO, E., en la revista *Atenas*, núm. 195, diciembre 1949, páginas 235-237; núm. 196, enero-febrero 1950, pp. 6-8, y en otros varios números del mismo año 1950.

(25) Cfr. GARCIA Y GARCIA, Matilde: «La Inspección de Enseñanza Media en medio siglo de legislación española», en *Bordón*, núm. 73, enero 1958, pp. 21-27. «Lo único que se ha hecho —se lamentaba

En el año 1947, el proceso de desgaste, espontáneo o provocado, y las posibilidades de derogación de la Ley de 1938 alcanzaron un punto crítico con la redacción de un «Anteproyecto de Ley de Enseñanza Media», al que no le faltó mucho para traducirse en norma legal; pero que al fin quedó arrinconado, tal vez por la reacción pro estatal de algunas de sus previsiones (cfr. la base XLIII, sobre la inspección) (27).

Esto no obstante, algunas de sus normas representaban una mejora de la Ley de 1938, y se abrieron paso ya a través de la Ley de 16 de julio de 1949, a la que luego aludiré (así, los «otros» bachilleratos), ya en la Ley de 26 de febrero de 1953 (como la distinción entre colegios de la Iglesia y privados).

II. UNA NUEVA ENSEÑANZA PARA UNA SOCIEDAD NUEVA

Las circunstancias sociales y políticas (hacia 1950)

Diez años después de promulgada la Ley de 1938, el panorama nacional había cambiado profundamente. No eran años fáciles aquéllos; baste recordar el cambio pendular en la situación política europea y más que europea al término de la segunda guerra mundial, el aislamiento de España y sus consecuencias económicas, sumadas a las de nuestra propia guerra.

Pero, en efecto, España había cambiado (28), y los efectos eran notorios en diversos aspectos. A mi modo de ver, en aquella transformación iba incluida una conciencia más firme, acertada o no, de varios factores: deseo de un nivel de vida distinto y (en las clases inferiores, sobre todo) menos diferenciado; convicción de que más años de estudio, precisamente por la vía del bachillerato, proporcionarían más medios de situarse en la vida (29); extensión de hecho, aunque todavía insuficiente, de la posibilidad de seguir estudios en los niveles no gratuitos (como la enseñanza media) merced a las becas y otras ayudas concedidas por el Estado a través del sistema de protección escolar, el cual había sido impulsado fuertemente por la Ley de 19 de julio de 1944 (BOE del 21) (30).

La Ley de 1949, de «enseñanza media y profesional»

La conciencia que esa nueva sociedad iba adquiriendo de su propia existencia se traducía en una demanda de educación (de enseñanza, al menos) cada vez más apremiante. Pura coincidencia o fruto de una deliberación lógica, la fractura del sistema tuvo lugar en 1949, cuando estaba a punto de

la revista *Atenas*—es dar un paso decisivo en la recuperación de la perdida hegemonía de los Institutos», núm. 207, marzo 1951, p. 67.

(26) Un análisis claro y ponderado de otros defectos de las normas de 1938, sobre todo del plan de estudios, en las «Conclusiones» de la A. C. N. de P. año 1942, reproducidas en *LANCOM*, t. III, páginas 343-348; y desde el punto de vista de un político, en RUIZ-GIMENEZ, Joaquín: *Diez discursos*, Madrid, Publ. de Ed. Nacional, 1954, p. 119.

(27) Texto íntegro del anteproyecto en *LANCOM*, t. III, pp. 351-375.

(28) Por la singularidad del testimonio, alejado de muchas tesis oficiales y de otras contrarias, me permito traer aquí la cita de los artículos de MERINO GALAN, Angel, en la revista *Índice*, núm. 364, 15 de noviembre de 1974, y núm. 365, 1 de enero de 1975.

(29) Sobre la posible falacia que esta aspiración llega a provocar, cfr. EMMERIJ, Louis: *Can the School Build a New Order?*, Amsterdam, Elsevier, 1974, pp. 143-145.

(30) En cuanto a las circunstancias socioeconómicas de aquella época, cfr. CONSEJO DE ECONOMIA NACIONAL: *La renta nacional de España en 1947*, y las ediciones anuales siguientes hasta la de 1951, en cuyos gráficos comienza a aparecer la tendencia de superación de la crisis precedente.

cumplir diez años la primera generación de la posguerra, que en número no pequeño se encaraba así con la alternativa de elegir entre el bachillerato y la semicultura, entre ser más que sus padres o perpetuar su pertenencia a un estrato social no deseado. Vale la pena señalar que en este caso la reforma no vino de la mano de un equipo ministerial nuevo, sino del que llevaba ya un decenio al frente del Ministerio de Educación Nacional (31).

La Ley de 16 de julio de 1949 (BOE del 17) salvó así algo de la parte buena que contenía el anteproyecto de 1947. La empresa despertó ilusión en muchos; para otros, como ciertas corporaciones locales, fue el medio de disponer de un Instituto, aunque no fuera de enseñanza media en sentido estricto.

En principio se organizó la enseñanza en un solo ciclo de cinco cursos, semiprofesional y «sin latín», que, tras un examen final, daba derecho al título de «bachiller laboral». Después se creó el «bachillerato laboral superior», mediante otros dos años de estudios y un examen de reválida, como un caso de desarrollo de los artículos 74 y 75 de la Ley de 26 de febrero de 1953. Las modalidades que de hecho existieron fueron la agrícola-ganadera, la industrial-minera, la marítimo-pesquera y la administrativa (32).

Hay que reconocer que, sobre todo en los primeros años de ilusión, los institutos laborales llegaron a ejercer cierta influencia cultural, incluso extra-académica, en sus comarcas. Ibáñez Martín los calificó, no sin buena parte de razón, de «creación revolucionaria» (33); y Rubio García-Mina, siendo ya ministro, subrayó su finalidad de «adaptar los estudios a las necesidades sociales de España» (34).

Preparación de la reforma (1951-1953)

La llegada de un nuevo equipo al Ministerio de Educación Nacional en el año 1951 dio un impulso decidido a los afanes de reforma. Uno de los primeros proyectos que comenzaron a andar fue el de la enseñanza media, encomendado por el ministro Joaquín Ruiz-Giménez al nuevo director general de Enseñanza Media, José María Sánchez de Muniáin.

El ambiente, ya inquieto, se agitó más aún al conocerse la intención del Gobierno (35). En esas circunstancias, Sánchez de Muniáin pronunció dos conferencias en el Ateneo de Madrid los días 15 y 17 de noviembre de 1951;

(31) Seguía siendo ministro José Ibáñez Martín, de quien era subsecretario Jesús Rubio García-Mina. Este último llevó personalmente el impulso y el peso de la implantación de las nuevas enseñanzas.

(32) Las disposiciones más importantes, para quien desee ampliar su información sobre esta materia, son: orden ministerial de 30 de diciembre de 1949 (BOE de 7 de enero de 1950): Reglamento de los Patronatos; decreto de 24 de marzo de 1950 (BOE de 12 de abril): Organización y plan de estudios; decreto-ley de 27 de julio de 1951 (BOE del 29): Dirección General de Enseñanza Laboral; decreto de 14 de marzo de 1957 (BOE de 1 de abril): Instituciones de Formación del Profesorado; orden ministerial de 3 de noviembre de 1953 (BOE de 30 de noviembre y 14 de diciembre): Reglamento de Centros; decreto de 6 de julio de 1956 (BOE de 11 de agosto): Bachillerato Laboral Superior; decreto de 21 de diciembre de 1956 (BOE de 24 de enero de 1957): Nuevo plan de estudios; decreto de 5 de septiembre de 1958 (BOE de 3 de octubre): Bachillerato Laboral Administrativo.

(33) IBÁÑEZ MARTÍN, José: *Diez años...*, cit., p. XI.

(34) Cfr. la revista *Enseñanza Media*, núms. 59-62, año 1960, p. 636. En cambio, a juicio de los centros de la Iglesia, «esta Ley vuelve las cosas en enseñanza media y profesional a donde estaban las del bachillerato antes del 20 de septiembre de 1938»; cfr. *Atenas*, núms. 205-206, enero-febrero 1951, p. 35.

(35) Entre la cantidad abrumadora de escritos polémicos del momento cabe mencionar especialmente MARQUEZ, Gabino: «Doctrina de la Iglesia sobre el derecho a enseñar», en *Atenas*, núm. 209, mayo 1951, páginas 117-120. Junta de provinciales representantes de las Ordenes y Congregaciones docentes, Declaración de 21 de octubre de 1951, en la misma revista, núm. 213, noviembre 1951, pp. 286-288. Confederación Católica Nacional de Padres de Familia, *ibidem*, pp. 288-289. Más ecuaníme el artículo de Herminio CASADO en *Ecclesia*, 8 septiembre 1951. Interesa también el de SANCHEZ DEL RIO, Carlos: «Libertad de enseñanza y realismo», en la *Revista de Educación*, núm. 2, mayo-junio 1952, pp. 113-118.

eran no sólo el anuncio público oficial de la reforma, sino la exposición de las razones que la aconsejaban y de los criterios que habían de inspirarla (36). Se encauzó así la discusión pública sobre las líneas maestras de la futura Ley, mientras se negociaba seriamente con la Iglesia el texto de los preceptos que podían estar afectados por los convenios de 7 de junio de 1941 y de 16 de julio de 1946 (37).

El profesorado oficial, por su parte, discutió y defendió sus puntos de vista por medio de la Asamblea de Directores de Institutos, cuya convocatoria, sin embargo, se demoró, a mi entender, respecto de la fecha en que hubiera sido más oportuna.

Por desgracia, la discusión versó tan en exceso sobre los derechos de los educadores, que el propio Sánchez de Muniáin tuvo que salir a proclamar públicamente sus deberes (38).

La Ley de 1953

La «Ley de Ordenación de la Enseñanza Media» fue promulgada con fecha 26 de febrero de 1953 en el *Boletín Oficial del Estado* del 27, tras una discusión seria, aunque no muy prolongada (39).

Era una Ley extensa (117 artículos, más las disposiciones finales y transitorias), innovadora en muchos aspectos, pero que giraba en torno a un núcleo de problemas nunca enteramente resueltos.

Las dos primeras finalidades que se le asignaban eran el «perfeccionamiento técnico de la enseñanza» y el «servicio a los valores esenciales de España». Sus «puntos neurálgicos»—en palabras del ministro que la impulsó—, «la inspección y la composición de los tribunales» (40).

Principios fundamentales de la nueva ordenación

Como la Ley de 1938, la de 1953 declara también los principios en que se inspira, y ella misma los clasifica en dos grupos: principios jurídicos (artículos 1.º al 9.º) y principios pedagógicos (arts. 10 al 15), aunque lógicamente, en cuanto normas legales, todos tuvieran trascendencia jurídica.

Se podría espigar entre ellos alguno más filosófico que jurídico, como es la definición del fin de la enseñanza media (art. 1.º, I); pero, en líneas generales, la clasificación es correcta e incluso permite destacar el significado de algunas normas; así, la educación separada de alumnos y alumnas es en la Ley un principio pedagógico.

Entre los principios jurídicos figura la regulación fundamental de los derechos (y deberes recíprocos) de los alumnos (es capital el art. 3.º, I), los padres, el Estado y la Iglesia. Entre los pedagógicos aparecen descritos, los

(36) Cfr. el diario *Ya*, de Madrid, 16 de noviembre de 1951, p. 2, y 18 ídem, p. 2.

(37) Amplia referencia de estas negociaciones desde el lado estatal en RUIZ-GIMENEZ, Joaquín: «Discurso ante la Comisión de Enseñanza de las Cortes Españolas (19 enero 1953)», reproducido en *LANCOM*, t. III, especialmente pp. 407-410. Y desde el lado eclesiástico, en la «Instrucción de la Conferencia de Metropolitanos (29 septiembre 1952)», en *Eclesia*, 4 de octubre de 1952, y en *LANCOM*, tomo III, pp. 389-396.

(38) SANCHEZ DE MUNIÁIN, José María: «Llamamiento a la magnanimidad de los educadores», en la *Revista de Educación*, núm. 2, Madrid, mayo-junio 1952, pp. 105-106.

(39) La Comisión de Enseñanza inició sus deliberaciones el 19 de enero de 1953. El Pleno aprobó el texto de la Ley el 25 de febrero inmediato.

(40) RUIZ-GIMENEZ, Joaquín: «Discurso ante el Pleno de las Cortes (25 febrero 1953)», en *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 420, pp. 7875-7899. La cita está tomada de *LANCOM*, t. III, p. 465.

finés y el contenido de los distintos aspectos de la formación humana, que alguien llamaría integral.

Es digno de mención especial el artículo 9.º, en el que se define la relación entre el Estado y la enseñanza no oficial con los principios, que se hicieron proverbiales, de «recta libertad de métodos pedagógicos, debida responsabilidad técnica de los educadores y máxima cooperación institucional» (41).

Plan de estudios

A diferencia de la Ley de 1938, la de 1953 no articula un plan de estudios, sino que admite ya de entrada la pluralidad de planes (arts. 74 y sigs.) sobre una base común de división en dos grados: elemental, de cuatro cursos, y superior, de dos cursos, a los que se añadía un curso preuniversitario, posterior a la obtención del título de bachiller superior (42); y sobre una base, también de materias comunes y optativas, de las que resultaba ya la existencia de dos ramas en el grado superior: Letras y Ciencias (arts. 80, 82 y 83).

El título de bachiller superior, esto no obstante, no era diferenciado ni limitaba de suyo las «salidas» académicas o profesionales de los bachilleres (art. 81) (43). El acceso a los estudios superiores se efectuaba a través de unas pruebas de madurez (art. 94).

Efectos de la Ley

El efecto primordial de la Ley, en el aspecto social, fue la difusión creciente hasta la masificación del grado de bachiller elemental, debida en gran parte a las normas del artículo 108 de la Ley, pero apoyada también desde otros sectores de la vida nacional por la exigencia de ese título para un número cada vez mayor de puestos de trabajo en la empresa privada.

El pleito entre los centros oficiales y los no oficiales se situó en términos más mitigados por lo que se refiere al fuero respectivo, si bien se desencadenó una larga polémica sobre la ayuda a la enseñanza no estatal (44).

Para mí, entre los efectos más estimables hay que contar: la mejora notable en el interés por el quehacer pedagógico y la formación del profesorado (45), la consolidación de un grado académico básico y muy estimado a

(41) De un modo más lapidario lo había enunciado SANCHEZ DE MUNIAIN en el Ateneo: «máxima libertad, máxima responsabilidad y máxima cooperación». Cfr. diario *Ya*, 16 de noviembre de 1951, p. 2.

(42) La Ley 24/1963, de 2 de marzo (BOE del 5), modificó el texto del artículo 93 e introdujo un nuevo artículo, el 107 bis, permitiendo pasar al curso preuniversitario sin haber superado las pruebas de grado superior.

(43) El plan de estudios general fue aprobado por decreto de 12 de junio de 1953 (BOE de 2 de julio) y modificado por decreto de 31 de mayo de 1957 (BOE de 18 de junio). El del curso preuniversitario fue objeto de regulaciones sucesivas hasta convertirlo en un curso más de la enseñanza media: orden ministerial de 30 de diciembre de 1953 (BOE de 5 de enero de 1954), decreto de 13 de septiembre de 1957 (BOE de 7 de octubre), decreto de 27 de mayo de 1959 (BOE de 29 de junio), decreto de 11 de julio de 1963 (BOE de 8 de agosto). Hay que destacar cómo el plan de 1953 fue el resultado de una encuesta abierta de ámbito nacional.

(44) Para un examen de distintos puntos de vista, CARDENAL IRACHETA, Manuel: «Apuntes sobre el bachillerato», en *Revista de Educación*, núm. 61, segunda quincena abril 1957, pp. 35-38, GARRIDO FALLA, Fernando: «Intervencionismo estatal y educación nacional», en la misma revista, núm. 26, diciembre 1954, páginas 165-166. GURPIDE, Pablo: *Carta pastoral sobre los colegios de la Iglesia*, Bilbao, 1959.

(45) Sobre el Centro de Orientación Didáctica, cfr. orden ministerial de 27 de diciembre de 1954 (BOE de 19 de febrero de 1955); en cuanto a la Escuela de Formación del Profesorado de Enseñanza Media, orden ministerial de 19 de julio de 1955 (BOE del 31) y orden ministerial de 15 de octubre de 1962 (BOE de 20 de noviembre).

la edad de catorce años, la coordinación y convalidación de las diversas enseñanzas (arts. 110 y 111) y la creación—por fin—de una inspección profesional, seria y respetada, aunque con algunos defectos de concepto que centraron demasiado su atención en asuntos burocráticos y le cortaron vuelos en los pedagógicos (arts. 58 a 68).

Entiendo que bastantes logros posteriores son fruto, en parte, del movimiento iniciado por la Ley de 1953; por ejemplo, el CENIDE (luego INCIE), la escolarización efectiva hasta los catorce años y el COU.

Hay que advertir, sin embargo, que algunos de los capítulos más importantes de la Ley, como el de los tribunales de grado, tropezaron con enormes dificultades de realización, porque lo que cualitativamente era acertado (composición imparcial y proporcional, participación de los profesores del alumno) resultaba inviable desde el punto de vista cuantitativo ante el crecimiento desbordante del número de examinandos.

También se hizo notar la falta de una «tercera vía», intermedia entre la opción de Letras y la de Ciencias.

III. DEMOCRATIZACIÓN Y UNIFICACION

La segunda mitad (1953-1968) de los treinta años objeto de este análisis se caracteriza, en mi opinión, por dos fenómenos importantes: la democratización de la enseñanza media en el sentido de una ruptura definitiva de su carácter minoritario tradicional (46) y la unificación de los estudios de ese ciclo, entre los diez y los catorce años de edad, presupuesto útil para la ulterior unificación de todos los estudios en el período de escolaridad obligatoria.

Ruptura del elitismo

La gestión del ministro Jesús Rubio García-Mina y del director general Lorenzo Vilas López se volcó en abrir nuevas vías de penetración de la enseñanza media elemental entre la juventud trabajadora, la población de los suburbios y los ambientes rurales. Con mucha necesidad, medios financieros estatales escasos y el tabú del latín era difícil llegar lejos; pero unos instrumentos que hubo que inventar lo consiguieron: nuevos tipos de instituciones (estudios nocturnos para trabajadores, secciones filiales en suburbios y colegios libres municipales adoptados, sin contar los escasos centros de patronato); nuevos planes de estudios al amparo de la flexibilidad de la Ley de 1953, e incluso una colaboración estrecha entre profesores oficiales y no oficiales, entre el Estado, las Corporaciones locales y diversas instituciones religiosas y privadas (47). A este esfuerzo impresionante, el equipo ministerial siguiente (Manuel Lora Tamayo - Ángel González Álvarez) añadió las secciones delegadas de institutos (éstas ya como simple multiplicación de aulas estatales y con el plan general del bachillerato elemental) y la puesta

[46] «Democratización» en el sentido que le atribuye FAURE, Edgar (y otros), *Aprender a ser*, Madrid, UNESCO/Alianza Editorial, 1972, pp. 57-58, 119 y 133; no en otros sentidos con que aparece en la misma obra, por ejemplo, p. 323.

[47] Se puede ver un examen más detenido de esta política en las declaraciones del ministro RUBIO, revista *Enseñanza Media*, núms. 53-55, enero-febrero 1960, pp. 7 y 9. También M. U. I.: «Una revolución silenciosa: Los nuevos cauces de la enseñanza media», en *Revista de Educación*, núm. 48, primera quincena octubre 1956, pp. 19-22.

en marcha del bachillerato por radio y televisión, que pronto tuvo considerable audiencia (48).

De la demanda de puestos en ese nivel y del éxito de la operación pueden dar idea estas cifras; téngase en cuenta que se partía de cero en 1956:

	1962-63	1967-68
Estudios nocturnos (sólo los oficiales)	97	147
Secciones filiales	68	204
Colegios libres adoptados	96	300
Secciones delegadas	—	144

Unificación: la Ley de 1967

A la difusión, necesaria en su momento, debía suceder la unificación, obra también del equipo Lora Tamayo (49). El efecto de ruptura estaba ampliamente conseguido; la penetración en ambientes tradicionalmente limitados a la enseñanza primaria estaba asegurada; ahora resultaba ya perjudicial la pluralidad de planes de estudios, puesto que (aparte de la enseñanza primaria) coexistían todos éstos en el campo de la enseñanza media elemental:

Plan general de cuatro cursos	{ Institutos Nacionales (y, por supuesto, en la enseñanza no oficial). Secciones delegadas. Centros de Patronato.
Plan especial de cuatro cursos	
Planes especiales de cinco cursos	
	{ Estudios nocturnos. Secciones filiales.
	{ Institutos Laborales y Centros no oficiales de enseñanza media y profesional (con diversas modalidades).

La Ley 16/1967, de 8 de abril (BOE del 11) vino a remediar esta situación al establecer la «unificación del primer ciclo de la enseñanza media». En adelante, ese primer ciclo, que comprendía los estudios del Bachillerato elemental, constaría de cuatro cursos de acuerdo con la Ley de 1953 y sería «único para todos los alumnos» (art. 1.º); claro que esto implicaba, entre otras medidas, la desaparición del antiguo Bachillerato Laboral Elemental (art. 4.º). Un nuevo plan de estudios unificados se implantaba progresivamente a partir del año académico 1967-1968 (decreto 1106/1967, de 31 de mayo; BOE de 2 y 22 de junio).

(48) Como legislación fundamental, véase: a) *Estudios nocturnos*: decreto de 26 de julio de 1956 (BOE de 13 de agosto); orden ministerial de 1 de octubre de 1956 (BOE del 28); orden ministerial de 16 de julio de 1957 (BOE del 27); decreto 90/1963, de 17 de enero (BOE del 26). b) *Secciones filiales*: las mismas disposiciones. c) *Colegios libres adoptados*: decreto 1114/1960, de 2 de junio (BOE del 15); decreto 88/1963; de 17 de enero (BOE del 26). d) *Secciones delegadas*: decreto 91/1963, de 17 de enero (BOE del 26). e) *Centros oficiales de Patronato*: decreto de 23 de agosto de 1957 (BOE de 18 de septiembre); decreto 1842/1960, de 21 de septiembre (BOE de 11 de octubre); decreto 87/1963, de 17 de enero (BOE del 26). Y, en general, la Ley 11/1962, de *Extensión de la Enseñanza Media*, de 14 de abril (BOE del 16). En cuanto al *Bachillerato por radio y televisión*, orden ministerial de 9 de noviembre de 1962 (BOE del 28—ensayo—; decreto 1181/1963; de 16 de mayo (BOE de 1 de junio).

(49) La labor fue continuada, bajo el mismo mandato ministerial, por los directores generales Eduardo del Arco Alvarez y Vicente Aleixandre Ferrandis.

El I Plan de Desarrollo

Como simple punto de referencia hay que recordar que el cuatrienio 1964-1967 estuvo caracterizado por la ejecución del I Plan de Desarrollo Económico y Social. En él se preveía el establecimiento de 245.000 nuevos puestos de enseñanza media oficiales y 220.000 no oficiales, con una inversión total cercana a los 6.000 millones de pesetas (50).

IV. A LAS PUERTAS DEL LIBRO BLANCO

Juicio crítico del período 1938-1968

Habían pasado treinta años desde la Ley de 1938 y estábamos a las puertas del «Libro Blanco» (51), programa de la revolución educativa propugnada por un nuevo equipo ministerial (52). Se cerraba así el ciclo de la «enseñanza media» en el sentido en que había sido entendida hasta entonces. ¿Qué juicio de conjunto se puede hacer sobre ese período?

Unos datos comparativos

Ante todo conviene conocer los datos cuantitativos escuetos; a este fin tienden las cifras siguientes:

DATOS DE ENSEÑANZA MEDIA (bachillerato general y laboral)	Años académicos		
	1940-1941	1954-1955	1969-1970
Centros oficiales	115	193	609
Centros no oficiales (excluidos los libres).	...	1.011	2.220
Alumnos (de todas clases)	157.707	299.511	1.394.423
Alumnos oficiales	53.702	54.842	454.307 *
Varones	28.970	34.750	238.151
Mujeres	24.732	20.092	203.148
Alumnos colegiados	73.121	156.680	563.300 *
Varones	51.233	100.604	302.239
Mujeres	21.888	56.076	250.724
Alumnos libres	30.884	87.989	376.816
Varones	20.856	55.458	210.896
Mujeres	10.028	32.531	165.920
Profesores oficiales (total)	2.762	5.001	9.921 **
Profesores no oficiales (excluidos los de centros libres)	14.654	27.705 **

* La distribución por sexo se refiere sólo al Bachillerato general.

** Datos del curso 1968-1969.

FUENTE: Sección de Estadística.

(50) Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprueba el I Plan. Cfr. también *Inversiones y nuevos puestos escolares en el I Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, D. G. de Enseñanza Media, 1966. Sobre los resultados de su ejecución véase *El II Plan de Desarrollo Económico y Social en la Enseñanza Media*, Madrid, D. G. de Enseñanza Media, s. a. (1968), cap. I.

(51) *La educación en España. Bases para una política educativa*. Madrid, MEC, 1969.

(52) José Luis Villar Palasí, ministro de Educación y Ciencia; Alberto Monreal Luque, subsecretario; Ricardo Díez Hochleitner, secretario general técnico y portavoz de la nueva doctrina.

Comparación de las Leyes de 1938 y 1953

Otro elemento valioso de información puede ser la comparación de las dos leyes principales de este período y el examen de su conexión con la realidad precedente.

En este sentido, resumiría yo mis impresiones afirmando que la Ley de 1938 rompe con la etapa anterior en lo ideológico y en lo jurídico; pero desarrolla y consume las tendencias pedagógicas de la legislación que la precedió (53). En cambio, la Ley de 1953 se mantiene, aunque con retoques notables, en la línea ideológica y jurídica de la Ley de 1938, a la que intenta perfeccionar; pero rompe con ella en la concepción de los fines de la enseñanza media y en la organización de su estructura, abriendo las puertas también a una organización flexible de los planes de estudios, a un mayor vigor de la vida corporativa de los centros oficiales y a una participación, aunque incipiente, de los padres de los alumnos en la gestión de la enseñanza media (54).

Problemas pendientes en 1968

Al término de los treinta años estudiados, varios problemas permanecían sin solución o brotaban como expresión nueva de una tensión nunca sosegada totalmente; quede aquí breve constancia de algunos de ellos:

La «doble vía» de enseñanza para los alumnos de diez a catorce años: enseñanza primaria o bachillerato elemental (si bien ya unificado éste).

La ayuda del Estado a los centros no estatales (que interesaba en especial a los de la Iglesia por su número elevado), planteada ya en términos de necesidad vital para subsistir (55).

La necesidad agobiante de edificios escolares y de profesores para atender a la demanda cada vez mayor de enseñanza media, padecida y provocada a la vez por la política desarrollada en este campo.

Los problemas profesionales y económicos del profesorado de enseñanza media, con una capacidad creciente de resonancia por parte de sus organizaciones profesionales: Colegios Oficiales, Sindicato Nacional de Enseñanza y Asociaciones de Profesores encuadradas en el Movimiento (de catedráticos, de agregados, etc.).

No es necesario insistir en la manera y el grado en que todos estos planteamientos resultaban influidos por la situación económico-social y hasta política de una España metida ya en su II Plan de Desarrollo (56).

(53) Cfr. ASCANIUS: «El alma de la Segunda enseñanza». En *Atenas*, núm. 78, feb. 1938, p. 55. Esta conexión con las tendencias pedagógicas anteriores la refiere SAINZ RODRIGUEZ solamente a las reformas de Silió, Callejo y Tormo; pero no a las de la República; cfr. la misma revista, núm. 85, noviembre 1938, pp. 324-325.

(54) Un resumen laudatorio de las innovaciones en RODRIGUEZ DE VALCARCEL, Carlos M.: «Defensa del dictamen de la Comisión de Enseñanza», *B. O. de las Cortes Españolas* núm. 420, pp. 7868-7875, y en *LANCOM*, t. III, especialmente pp. 431-433.

(55) Sindicato Nacional de Enseñanza: *Encuesta sobre la ayuda del Estado a la enseñanza no estatal*, Madrid, S. N. E. 1967. VENTOSA ROSICH, José M.: *Una metodología para la elaboración de fórmulas de subvención de la enseñanza media no oficial*, Madrid, FERE, 1967. LUMBRERAS MEABE, Juan M., en numerosos artículos y folletos, por ejemplo, *Cargos y descargos a la enseñanza privada*, Madrid, FERE, 1965. CORTA, J. Francisco: «Iglesia, episcopado, libertad y gratuidad de la enseñanza». En *Educadores*, núm. 34, septiembre-octubre 1965, pp. 679-692. ZAPICO, Marcelino: *Iglesia y Estado ante el problema de la enseñanza*, Madrid, Ed. OPE, 1964, especialmente pp. 199-201. También, sin autor, «Diez puntos para la enseñanza española», en el diario *El Alcázar*, 10 de marzo de 1965, p. 5; véase el mismo diario, 29 de marzo de 1967 («Enseñanza para todos»). Y «Enseñanza gratuita», en el diario *Pueblo*, 7 de diciembre de 1968, p. 2.

(56) Para adquirir una visión precisa de esa situación véase, por ejemplo, FOESSA: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, Euramérica, 1966. OCDE. Informes (anuales) sobre la econo-

Planificación educativa y solución global

La evolución social avanzaba por delante de los resultados de la política educativa sectorial y muchos llevábamos varios años preguntándonos si lo que estaba haciendo falta era una solución «global» (57). Y el propio Ministerio, que por entonces iba a cambiar también de nombre (58), se enfrentaba también con la necesidad de esa solución global, no ya la de un sector educativo aislado (59); para ello resultaban insuficientes los planes esbozados unos años antes con ayuda de la UNESCO y de la OCDE (60).

No era posible esperar más. El ciclo de la «enseñanza media» estaba cumplido y debía dejar paso a una reforma general.

mía española. Varios autores: *España. Perspectiva 1971*, Madrid, Guadiana, 1971, p. 14. MIGUEL, Armando de: *Manual de estructura social de España*, Madrid, Tecnos, 1974, p. 135. TAMAMES, Ramón: *Introducción a la economía española* (7.ª ed.), Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 401-436. FRAGA, M.; VELARDE, J., y CAMPO, S. del: *La España de los años 70*, t. II, Madrid, Ed. Moneda y Crédito, 1973, cap. XVIII y epílogo. También los capítulos introductorios a las obras citadas en la nota 60.

(57) M. U. I.: «Una ley general de educación», en *Revista de Educación*, núm. 99, 2.ª quincena, mayo 1959, pp. 1-3. *Idem*, «Una posible organización general de la enseñanza española», en la misma revista, núm. 101, 2.ª quincena, junio 1959, pp. 53-57. ARECHALDE, Enrique de: *Proyecto de reforma de la enseñanza media*, Bilbao, Patronato E. M. y P., 1966, pp. 12 y s.

(58) «Ministerio de Educación y Ciencia», en virtud de la Ley 35/1966, de 31 de mayo (BOE de 2 de junio). Puede interesar GUAITA, Aurelio: «El Ministerio de Educación y Ciencia». En *Revista de Educación*, número 198, abril 1968, pp. 18-26.

(59) Sobre la aparición de la planificación estatal y sus objetivos, cfr. FRAGA IRIBARNE, Manuel: *La familia y la educación en una sociedad de masas y máquinas*, Madrid, Ed. Congreso de la Familia Española, 1960, especialmente pp. 69, 82 y s.

(60) *La educación y el desarrollo económico-social. Planeamiento integral de la educación. Objetivos de España para 1970* (libro negro), Madrid, MEN. UNESCO, 1962, pp. 31, 40-64, 181 y s. *Las necesidades de educación y el desarrollo económico-social de España. PRM* (libro verde), MEN. OCDE, 1964. *Six pays en quête d'un plan*, París, OCDE, 1965.

LOS PRECEDENTES DEL MINISTERIO DE EDUCACION

Antonio ALVAREZ DE MORALES

Profesor de Historia del Derecho. Universidad Complutense (Madrid)

Como es sabido, la organización de la Administración Central del Estado en Ministerios especializados nace en el siglo XVIII, y en este sentido España no constituye una excepción. Estos Ministerios, en este su primer siglo de existencia, son en España los de Estado, Guerra, Justicia, Hacienda e Indias; su aumento, en principio, no constituía más que un proceso lógico de la intervención cada vez mayor del Estado ligado a una mejor organización administrativa de éste. Sin embargo, en España, por las peculiares luchas políticas a que dio lugar la caída del antiguo régimen y la implantación del Estado liberal, el aumento de un Ministerio nuevo, al lado de los ya considerados como tradicionales, fue considerado por Fernando VII y los absolutistas como una de las más peligrosas novedades políticas traídas por los liberales, por lo que su creación definitiva fue postergada casi hasta la muerte de este rey. Esto explica, entre otras razones, el que a pesar de que en esta materia como en tantas otras nos dejáramos guiar por el modelo francés, Francia contara con un Ministerio de Instrucción desde 1828 y nosotros no lo tuviéramos hasta 1900, casi un siglo después (1).

Sin embargo, a pesar de estos retrasos, el proceso de centralización y secularización de la enseñanza, que engendraría la necesidad de un Ministerio de Educación, se inició en España decisivamente en el siglo XVIII a partir del reinado de Carlos III y de las reformas que en las universidades españolas se llevaron a cabo tras la expulsión de los jesuitas.

LOS DIRECTORES DE LAS UNIVERSIDADES

Una de las ideas centrales que presidió la reforma de 1771 fue la de lograr una cierta centralización de la enseñanza y en concreto de las universidades, para lo cual era necesario sustituir la autoridad eclesiástica por la civil; este proceso de secularización estaba firmemente apoyado en la ideología regalista dominante en ese momento en las esferas del Gobierno como lógica reacción a la injerencia excesiva que a la Iglesia se le había concedido en múltiples asuntos en la etapa de gobierno de los Austrias menores. Pero este proceso de secularización chocaba con el deseo de que las universidades y otros centros de enseñanza siguieran siendo costeados por rentas eclesiásticas, lo que hizo que el planteamiento de las reformas en este punto no fuese radical y respetara a las autoridades tradicionales en las universidades; ahora bien, estableciendo un órgano de control del Estado en el gobierno de aquéllas (2).

Uno de los puntos que más preocupaban al Gobierno era la provisión de las cátedras de las universidades; de aquí que uno de los motivos principales de su intervención era la inspección de todo lo relacionado con la provisión

(1) Vid. F. PONTEIL: *Histoire de l'enseignement (1789-1965)*, Sirey, París, 1966.

(2) Vid. A. ALVAREZ DE MORALES: *La Ilustración y la reforma de la Universidad en la España del siglo XVIII*, Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pp. 71 y s.

de las cátedras; para ello se consideró la mejor solución el nombrar a un consejero del Consejo de Castilla director en cada una de las universidades. Los fiscales del Consejo elaboraron una larga instrucción, determinando el funcionamiento de este nuevo cargo en las universidades, que comprendía, además de la intervención en la provisión de las cátedras, el conocimiento de la situación de la universidad respectiva: rentas, alumnado, cumplimiento de las obligaciones académicas, funcionamiento de los órganos de gobierno, examen de los estatutos originales para proponer en ellos las reformas necesarias. Los directores tenían como objetivos de su intervención el lograr un profesorado más idóneo y competente y el lograr un alumnado más numeroso, pero más estudioso y disciplinado.

Pero el cargo en su funcionamiento real en cada universidad quedó más bien inédito, pues el fracaso general de las reformas a las cuales se debió su creación arrastraron a una situación más bien inoperante. Sin embargo, marca un paso en el proceso irreversible de la centralización de la enseñanza y una experiencia interesante en los comienzos de ésta.

LA DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS

Quintana, en su informe, desarrolló la idea de que la instrucción pública debía estar dirigida por un organismo central que velara por ella; sin embargo, Quintana no concebía a éste propiamente como un organismo estatal, sino más bien como un órgano independiente de la Administración, ya que preveía en ésta una peligrosa sojuzgadora de aquélla; así concebía a la Dirección General de Estudios, nombre con el que designaba al organismo directivo de la instrucción pública como un órgano directamente delegado por la sociedad para la gestión de estos asuntos. La idea está probablemente tomada de Condorcet, en cuyo plan se inspiró Quintana para redactar su informe (3).

De todas formas, la creación de un organismo de estas características era difícil en un momento en que cada vez se hacía más evidente la necesidad de controlar el Estado la instrucción pública.

La Constitución de 1812 creaba la Dirección General de Estudios, recogía así el nombre que le dio Quintana en su informe, pero aunque era simplemente un artículo programático, dejaba para la futura ley general de instrucción pública la determinación de las características concretas de este organismo (4). Sin embargo, como la preparación de esta ley era una tarea lenta, algunos diputados manifestaron su impaciencia por este asunto y urgieron la inmediata aplicación del artículo de la Constitución que creaba la Dirección de Estudios. En vista de ello se creó una Comisión en las Cortes para que preparara un decreto creando la Dirección. A pesar de ello tardó un año la Comisión en presentar a las Cortes su proyecto, en cuyo dictamen previo se exponía la necesidad de crear este organismo por la necesidad de que existiera un órgano directivo de la instrucción pública que fuera directamente responsable

(3) Vid. *Informe para proponer los medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la instrucción pública*, en *Obras completas*, ed. de la BAE, tomo XIX, pp. 175 a 191. Un resumen del proyecto legislativo de Condorcet, del que tomó inspiración Quintana, puede encontrarse en F. PONTEIL: *Histoire de l'enseignement (1789-1965)*, Sirey, 1966, pp. 60 y s.

(4) Artículo 369 de la Constitución de 1812. La Dirección tenía como fin, según decía literalmente, «bajo la autoridad del Gobierno la Inspección de la enseñanza pública». Vid. en SAINZ DE BARANDA: *Colección de Leyes Fundamentales*, Zaragoza, 1957, pp. 70 y s.

de la realización del Plan general que las Cortes debían de aprobar. Especialmente era tarea de la Dirección General que se uniformasen los conocimientos y costumbres de los españoles (5).

La Dirección se compondría de un presidente y seis individuos de conocida instrucción y literatura, nombrados por el Rey (en este caso, por la Regencia) inicialmente; pero las vacantes que luego se produjeran serían cubiertas a propuestas del resto de los miembros de la Dirección. De esta manera se trataba de establecer el organismo sobre la base de una independencia de los gobiernos tal como la había planteado Quintana en su *Informe*.

La función de la Dirección tal como la había definido ya la Constitución era la inspección de la instrucción pública, misión genérica que se concretaba en proponer el plan general y las reformas y mejoras que luego pudieran hacerse en él. Sin embargo, el plan general lo estaba preparando ya la Comisión de las Cortes, y en ese momento debía encontrarse ya en avanzado estado de elaboración, por lo que ya poca intervención iba a tener la Dirección en este punto. Además, le correspondía proponer planes de estudio para algunos establecimientos de enseñanza, proponer las reformas que conviniera hacer en los estatutos de las universidades, velar por la observancia del plan general vigente, especialmente por la aplicación de los preceptos constitucionales, que creaban escuelas de primeras letras en todos los lugares de la nación y establecía la enseñanza uniforme y de la Constitución; proponer los nombramientos de los catedráticos, tanto de las universidades como de los demás centros de enseñanza, elaborando una terna para cada cátedra con las propuestas que recibieran de los Tribunales de oposición. Finalmente la Dirección elaboraría su propio Reglamento para el mejor cumplimiento de las obligaciones que le quedaban encomendadas.

El decreto, a pesar de su presentación a las Cortes, quedó inédito y no llegó a tener fuerza legal, porque a éstas no les dio tiempo a discutirlo, el cúmulo de proyectos legislativos y la violenta disolución de aquéllas, por el golpe de estado absolutista, que restableció a Fernando VII en el Trono en mayo de 1814, impidieron que le llegara el turno al proyecto que contenía la creación de la Dirección de Estudios; en la misma situación quedó el proyecto de ley general de instrucción pública (6).

Fernando VII pretendió enlazar sus medidas en materias de instrucción pública con las adoptadas por su abuelo Carlos III de manera más teórica que real, dada la situación del país; de aquí que restableciera el cargo de directores de las universidades y fueran hechos los nombramientos correspondientes, sin que tales medidas tuvieran la menor trascendencia (7).

Una vez restablecido el régimen constitucional en marzo de 1820, tras la rebelión de Riego y del Ejército acantonado en Cádiz, las Cortes volvieron a reunirse y el proyecto de ley general de instrucción pública, tras ser sometido a una pequeña reelaboración, fue de nuevo presentado a ellas, que lo aprobaron con el nombre de Reglamento general de instrucción pública, promulgado el 29 de junio de 1821. En él quedaba comprendido la creación de la Dirección de Estudios, que no era más que el decreto específico que estuvo a punto

(5) Vid. para más detalles A. ALVAREZ DE MORALES: *Génesis de la Universidad española contemporánea*, pp. 25 y s.

(6) El dictamen del proyecto y el texto de éste pueden encontrarse en *Diario de Sesiones de las Cortes*, tomo VIII, Madrid, 1870, pp. 6174 y 6175.

(7) Vid. A. ALVAREZ DE MORALES: *Génesis...*, pp. 206 y s.

de ser aprobado en Cádiz, y que ahora queda inserto en la ley general, cumpliendo así con el precepto constitucional que preveía su creación (8).

Una vez aprobado el Reglamento general, el Gobierno consideró necesario poner en marcha la Dirección de Estudios precisamente como medida para llevar a cabo todo lo previsto por dicho Reglamento; de esta manera el Gobierno descargaba en la Dirección la responsabilidad de relanzar la reforma educativa. Para ello nombró a sus componentes, recayendo la presidencia en Quintana, constituyéndose y comenzando a actuar.

Las condiciones en que se desenvolvía el país no eran, sin embargo, las mejores para poner en marcha una reforma educativa tan amplia como la que se trataba de realizar; por eso la labor de la Dirección tropezó desde el primer momento con numerosos obstáculos, siendo el primero y principal la falta de medios económicos. Las dificultades en las que se desenvolvía la Hacienda española en esta época impidieron plantear la posibilidad de facilitar los medios para realizar la reforma.

La Dirección luchó como pudo contra las dificultades que se presentaron, y como logro más importante hay que situar la instalación de la Universidad Central en Madrid, sobre la base del traslado de la de Alcalá, y la de la Universidad de Barcelona, igualmente con el traslado a esta ciudad de la de Cervera. Con lo que respecta a la enseñanza secundaria y primaria, también la Dirección luchó por establecerla, utilizando rentas y edificios eclesiásticos.

LA INSPECCION GENERAL DE INSTRUCCION PUBLICA

Restablecido de nuevo en su Trono absoluto Fernando VII en 1823, como toda la obra legislativa de las Cortes, el Reglamento de 1821 fue derogado, la Dirección suprimida, las universidades de Alcalá y Cervera restablecidas, etc. Sin embargo, en esta segunda etapa del reinado absolutista de Fernando VII, el régimen restablecido se mostró más preocupado por la instrucción pública. La razón es sencilla: las universidades se habían transformado en uno de los focos más peligrosos de liberalismo, por lo que el Estado acentuó su preocupación por controlar las universidades; para ello, aparte de instaurar los juicios de purificación, tanto para profesores como para alumnos, se promulgó el Plan de estudios y arreglo de las Universidades del Reino en 1824, y al año siguiente, como lógica consecuencia de éste, la Inspección General de Instrucción Pública. Se trataba de esta manera de imitar en definitiva la centralización programada por los liberales, concentrando en un organismo específico todo lo que se refería a la instrucción pública, tratando de acabar con la intervención excesiva de numerosos organismos, como hasta entonces sucedía en la maquinaria estatal del antiguo régimen, ya que por un lado tenían competencias el Ministerio de Gracia y Justicia y el Consejo Real, pero además sobre algunos estudios estaban dirigidos por juntas gubernativas, como las de Medicina, Cirugía y Veterinaria, aparte de otros organismos periféricos.

La Inspección parece que se ocupó sobre todo de los colegios de humanidades, y muchas de sus funciones inspectoras quedaron inéditas, en parte porque el nombramiento de sus componentes recayó en antiguos afrancesados partidarios de un liberalismo moderado, cercano a lo que había sido el despo-

(8) Vid. Los artículos 92 a 107 del Reglamento en *Génesis de la Universidad*, ob. cit., pp. 515-516.

tismo ilustrado, y en parte porque al no suprimirse la intervención de los otros organismos ya existentes en la instrucción pública, no era fácil que dejaran el campo libre a la Inspección (9).

MINISTERIO DE FOMENTO O DE LA GOBERNACION

Tras los sucesos de La Granja de septiembre de 1832 se producen algunas reformas, una de ellas la creación del Ministerio de Fomento, que venía siéndole aconsejada vivamente al rey por el sector más moderado de sus consejeros. Como consecuencia de ello, los asuntos de instrucción pública pasaron del Ministerio de Gracia y Justicia al nuevo, aunque de momento este cambio tuvo poca repercusión, ya que la grave crisis de Estado que se abría con la sucesión de Fernando VII no permitía ocuparse seriamente de otra cosa que no fuera su supervivencia (10).

A pesar de todo, Burgos, ministro de Fomento, nombró una Comisión en enero de 1834 encargada de preparar un Plan de instrucción pública, ya que el Reglamento de 1821, como en general toda la obra realizada durante el trienio constitucional, resultaba demasiado extremista para el moderado liberalismo del equipo gobernante. Por eso incluso la Inspección siguió funcionando igual, sólo que lógicamente pasó a depender del nuevo Ministerio. Pero en el mes de abril de ese mismo año de 1834 salió del Gobierno, Burgos, ya que su probidad administrativa no fue capaz de lavar sus dos graves pecados políticos, haber sido «afrancesado» y consejero de Fernando VII durante la *década ominosa*. Su sucesor le cambió el nombre al Ministerio, pasó a ser del Interior, y disolvió la Comisión nombrada por Burgos para nombrar un plan de instrucción pública y encargó de su elaboración a la propia Inspección, aunque tomó la precaución de darle el nombre más acorde con el nuevo régimen de Dirección General de Estudios, que naturalmente venía a recordar el organismo que había creado la Constitución de 1812, aunque no se trataba de lo mismo, pues, como hemos dicho, lo único que se hacía era cambiar el nombre al organismo; naturalmente, también cambió a las personas que lo componían, pues todavía eran las mismas que había nombrado Calomarde en 1825, las cuales habían mostrado además su oposición a que la Inspección dejara de depender de Gracia y Justicia para pasar al nuevo Ministerio (11).

Los nuevos nombramientos recayeron en personas que tenían bien mostrado su afecto a la causa liberal, pero dos de ellos eran eclesiásticos, probablemente nombrados para hacer más fácil el proceso final de secularización de los establecimientos de enseñanza, que naturalmente iba a llevar consigo la nueva organización que se preparaba. Para la Presidencia volvió a ser llamado Quintana, pero éste se excusó por razones de salud, aunque naturalmente estas razones encubrían otras más reales de carácter político. Quintana no quiso prestarse al juego de las apariencias de presidir un organismo que ya había presidido en 1821, pero cuya única similitud era el nombre. Como consecuencia

(9) Vid. *Génesis...*, pp. 73 y s. Al frente de la Inspección se colocó a Hermosilla, antiguo *afrancesado*, uno de los redactores de la revista *El Censor*, que se publicó en 1821 y 1822, y desde donde se criticó al promulgarse el Reglamento de Instrucción Pública de 1821.

(10) El Ministerio fue creado por decreto de 20 de octubre de 1832; no debe confundirse por eso con el Ministerio de Fomento, creado en 1851.

(11) El nuevo ministro era Moscoso de Altamira, que había desempeñado ya este Ministerio durante el trienio constitucional.

de su negativa pasó a ocupar la presidencia de la Dirección uno de los eclesiásticos nombrados para formar parte de ella.

La supresión definitiva del Consejo Real en 1835 (12) sirvió para dejar sólo a la Dirección al frente de los asuntos de instrucción pública, aunque todavía seguían existiendo algunas de las Juntas Gubernativas, a las que antes nos hemos referido (13).

En esta situación cogió a los asuntos de instrucción pública el golpe de Estado de agosto de 1836, como consecuencia del cual quedó de nuevo restablecida la Constitución de 1812. Esto significaba la reaparición de la Dirección General de Estudios, la auténtica, a cuyo frente fue puesto Quintana, el cual ahora aceptó el nombramiento que dos años antes había desechado; igualmente fue cambiado el resto de sus componentes. Pero a la vez el nuevo ministro de la Gobernación, nombre que vino a sustituir al de Interior, ya que aquél era el nombre que había tenido este Ministerio durante la Guerra de la Independencia y el trienio constitucional, reorganizó los servicios del Ministerio, en donde también cambió el personal, entrando en esta ocasión en él personas que tendrían años después una actuación decisiva en los asuntos de instrucción pública, como Gil de Zárate. En el Ministerio reorganizado se creó una sección administrativa encargada de estos asuntos, con lo que se rompía definitivamente la idea inicial de que la Dirección iba a gobernar la enseñanza con autonomía e independencia de la Administración; las ideas centralizadoras se imponían con fuerza y tácitamente se creaba una situación por la que se reducía a la Dirección más bien a la función de un órgano consultivo, dejando la función ejecutiva directamente al Ministerio, a través de su sección especializada. Iniciándose una evolución que conducía a que la Dirección fuera un organismo cada vez más inoperante en beneficio de la acción ministerial (14).

Esto tuvo su expresión más contundente en que el proyecto de Ley General de Instrucción Pública que se presentó a las Cortes en 1838, como el de 1841, como otras muchas medidas que se adoptaron a lo largo de estos años, se hicieron muchas veces sin escuchar siquiera a la Dirección, la cual quedó cada vez más marginada. Hay que tener en cuenta además otro dato que influyó en esta evolución, y es que al sustituirse el 9 de julio de 1837 la Constitución de Cádiz por la nueva Constitución promulgada ese día, la Dirección perdió su rango constitucional, ya que la nueva Constitución no la recogía como hacía la de 1812 (15).

Esta evolución culminó en una serie de medidas adoptadas por el último Gobierno de la regencia del general Espartero, en el que ocupaba el Ministerio de la Gobernación Gómez de la Serna, el cual, por ser catedrático de universidad, es lógico que sintiera una especial preocupación por los asuntos de instrucción pública. Gómez de la Serna suprimió la inoperante Dirección y la sustituyó por un Consejo de Instrucción Pública, más acorde con la realidad de los principios administrativos que se habían terminado por imponer.

En el preámbulo del decreto se exponían los motivos de la reforma, señalando que «la organización de la Dirección de Estudios es contraria a los

(12) El Consejo Real fue suprimido en 1835 y sustituido por un Tribunal Supremo de Justicia y por el Consejo de Estado, que se llamó también Consejo Real; estas reformas fueron adoptadas por el Gabinete Martínez de la Rosa.

(13) Artículos 126 a 134 del Plan de 1836, pueden verse en *Génesis...*, pp. 585-586.

(14) Real decreto de 8 de octubre de 1836. *Decretos de Isabel II*, tomo XXI, pp. 456 y 457.

(15) Sobre las vicisitudes de estos dos proyectos legislativos puede consultarse *Génesis...*, pp. 116 y s. y 142 y s.

buenos principios administrativos reconocidos en el día», sobre todo por la confusión de funciones deliberativas y consultivas que en él se encontraban; pero sobre todo «aparece tanto más inútil y embarazosa la existencia de este cuerpo intermedio cuanto que el Gobierno conserva dentro del Ministerio de la Gobernación de la Península una Sección de Instrucción Pública, por medio de la cual se resuelven muchos expedientes, se forman proyectos de ley, se adoptan reformas importantes y, lo que es aún más anómalo, el Gobierno se convierte con frecuencia en consultor del Cuerpo consultivo...» (16).

La reforma sirvió para que la Sección de Instrucción Pública adquiriera mayor importancia, pues ya sin la competencia de la Dirección se convirtió en el único órgano ejecutivo en materia de instrucción pública; esto se confirmó dos años después, cuando, tras de la promulgación del Plan General de 1845, se le concedió la categoría de Dirección General. Junto a ella se creó en el Ministerio otro organismo administrativo, que era la Junta de Centralización de Fondos, ya que se había adoptado el criterio durante estos años de separar los bienes de instrucción pública de los del resto del Estado para ver si esta administración independiente permitía una mejor utilización de los fondos destinados a la enseñanza, sobre todo de los procedentes de la desamortización.

El Plan decisivo de 1845 se limitó a recoger en este punto la organización establecida en 1843 (17).

EL MINISTERIO DE COMERCIO, INSTRUCCION Y OBRAS PUBLICAS

El Gobierno que presidía Sotomayor a comienzos de 1847, consciente de que el proceso de centralización desbordaba las materias conferidas al Ministerio de la Gobernación, que fue el cajón de sastre adonde se fueron llevando todas las nuevas competencias del Estado, decidió crear un nuevo Ministerio, separando del de la Gobernación algunas de sus más importantes competencias. El nuevo Ministerio se denominó de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, y, por consiguiente, la Dirección General de Instrucción Pública pasó al nuevo Ministerio. Al año siguiente, al ocupar este Ministerio Bravo Murillo, realizó una importante reforma en el Consejo de Instrucción Pública, dirigida a que fuera un organismo más sujeto y controlado por el Ministerio, por lo que el ministro era su presidente y el director general era consejero nato; con esto también se pretendía que el Consejo colaborara más estrechamente en las tareas de gobierno de la instrucción pública, evitando que se transformara en un organismo decorativo (18).

Pero cuando Bravo Murillo ocupa, en enero de 1851, la presidencia del Consejo de Ministros, decide hacer una serie de reformas en la Administración Central del Estado para organizarla de forma más acorde con sus personales ideas. Como consecuencia de ello se suprimió el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas y se creó en su lugar el de Fomento, pasando a éste todas las competencias del Ministerio suprimido, excepto las de instruc-

(16) Decreto de 1 de junio de 1843, en *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, tomo V, pp. 453 y s., y *Génesis...*, pp. 220 y s.

(17) Artículo 132 a 135 del Plan de 1845. El 131 sancionaba de forma taxativa la centralización. Decía «la dirección y gobierno de la instrucción pública en todos los ramos corresponde al rey por el Ministerio de la Gobernación de la Península», *vid.* en *Génesis...*, pp. 663-664.

(18) Real decreto de 28 de enero de 1847.

ción pública, que pasaron al de Gracia y Justicia (19). La razón alegada fue que para la mejor administración de los asuntos era necesaria una mayor homogeneidad entre ellos, y así como los asuntos de comercio, agricultura, industria, obras públicas, etc., lo eran, puesto que todos ellos se referían a los intereses materiales del país, en cambio, la instrucción pública era heterogénea con aquellos intereses; por eso era mejor separarla de aquéllos y llevarla a Gracia y Justicia, que, por atender intereses más espirituales, resultaba más adecuado para llevar desde él la instrucción pública. Sin embargo, bajo estas razones de homogeneidad se escondían otras razones que fueron las que en realidad provocaron el cambio.

Eran éstas el deseo que tenía el Gobierno de dar una satisfacción a la Iglesia, aparte de en otros campos, en el de la instrucción pública.

Como ya hemos dicho, la centralización de la enseñanza en el Estado se hizo tras la previa secularización de ella, lo cual fue facilitado por la ruptura de relaciones que se produjo entre ambas potestades, durante la guerra civil, como consecuencia de la negativa de la Iglesia a reconocer a Isabel II como reina legítima de España y de la ayuda indirecta que por ello prestó a la causa carlista. De aquí que se desembocó en el Plan de 1845, que secularizaba y centralizaba completamente toda la enseñanza, no concediendo a la Iglesia ninguna intervención, por pequeña que fuese. Iniciadas las negociaciones poco tiempo después entre ambas potestades para restablecer las relaciones rotas, se llegó a la elaboración de un Concordato, que precisamente se iba a firmar en ese mismo año de 1851, por el cual el Estado se comprometía a que la enseñanza que se impartiera en los centros, oficiales o no, del país debía de ser acorde con las enseñanzas de la Iglesia, por lo cual se concedía una función inspectora a aquélla.

Esto, además, quedaba encajado dentro de una política general contrarrevolucionaria que pretendía acabar con el propio Estado liberal. Naturalmente, decidido a variar en este sentido la orientación de los asuntos de instrucción pública, era lógico que Bravo Murillo quisiera desembarazarse de Gil de Zárate, principal autor del Plan de 1845, y demás funcionarios que hasta entonces habían dirigido la Dirección General y que por su ideología se mostraron enemigos de la orientación que Bravo Murillo pretendía darles a estos asuntos. Los nuevos hombres que se encargaron de la Dirección General procedían del Ministerio de Gracia y Justicia y, como es lógico, se les escogió especialmente para que la nueva dirección política fuera fielmente aplicada (20).

(19) Real decreto de 20 de octubre de 1851. Curiosamente el ministro que en ese momento desempeñaba la cartera que se suprimía de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, el general Arteta, escribió a la reina una carta dimitiendo y protestando de la medida adoptada, a pesar de que era muy amigo de Bravo Murillo y de que éste, en la reorganización, le ofreció el nuevo Ministerio de Fomento. Las razones de la discrepancia de Arteta eran que éste consideraba que el nuevo Ministerio no tenía apenas entidad si perdía los asuntos de instrucción pública, ya que los asuntos de Comercio, Agricultura, Industria, Obras Públicas, que constituían el nuevo Ministerio de Fomento, no tenían para él entidad suficiente para constituir un departamento independiente, dado el escaso desarrollo de esos asuntos en España, por lo que era gravar y complicar innecesariamente la Administración Central del Estado. Puede verse esta carta en J. TRENAS: *Fermín Arteta, la anticipación de un tecnócrata*, Madrid, Guadarrama, 1971, pp. 322-23.

(20) GIL DE ZARATE, en su obra *De la instrucción pública en España*, publicada en 1855, criticaría duramente estos cambios, y Bravo Murillo, años después, consideraría la solución ideal la creación de un Ministerio específico de Instrucción Pública, *vid. Opúsculos*, tomo IV.

EL MINISTERIO DE FOMENTO

Es lógico que cuando los progresistas volvieron al poder, tras el triunfo de la Revolución de julio de 1854, cambiaran rápidamente la orientación que el Gobierno de Bravo Murillo había imprimido a la instrucción pública, y por ello se decretó que los servicios de Instrucción Pública pasaran al Ministerio de Fomento, abandonando el de Gracia y Justicia (21). Cuando los moderados volvieron al poder, en 1856, respetaron esta situación, que definitivamente triunfó al año siguiente al ser aprobada la Ley General de Instrucción Pública, a iniciativa del ministro Moyano, la cual confirmaba que el Ministerio de Fomento era al que competían estas tareas (22). Se inicia así un período, que va a durar hasta finales de siglo, en que la situación no variará en este aspecto, lo que no quiere decir que fuera admitida por todo el mundo. Aunque los deseos de reforma se canalizaran a veces en el sentido, cualquiera que sea su procedencia ideológica, de reclamar un Ministerio especialmente dedicado a la Instrucción Pública y otras tareas ligadas a ella, sin embargo, estos deseos tardarán en prosperar por razones fundamentalmente económicas y políticas; las primeras no necesitan de explicación, las segundas son más complejas (23).

Las universidades sobre todo constituían un peligroso foco de oposición al régimen establecido; las cátedras, sobre todo de la Universidad Central, acabaron en manos, en la década de los sesenta, de personajes heterodoxos que llevaron a un primer plano polémico los temas de la libertad de cátedra y libertad de enseñanza, que empezaron a poner de manifiesto los peligros de la centralización y del monopolio estatal de la enseñanza universitaria. La cuestión desembocó, en vísperas de la Revolución de 1868, en la primera cuestión universitaria, que significó la separación de sus cátedras de varios profesores tachados de heterodoxia, y esto contribuyó a dejar en un segundo plano otros problemas que tenía planteados la enseñanza en España.

EL PERIODO REVOLUCIONARIO (1868-1875)

La Revolución de 1868 significó un cambio radical en las materias referentes a la instrucción pública. Ruiz Zorrilla, el primer ministro de Fomento del Gabinete revolucionario, tomó inmediatamente medidas que afectaban a los órganos estatales de gestión de la instrucción, sobre todo la supresión del Consejo de Instrucción Pública y su sustitución por una Junta General, cuyos componentes eran elegidos democráticamente, que no sólo tenía funciones consultivas, sino también reglamentarias, pero carecía de las de carácter disciplinario que, en cambio, tenía el suprimido Consejo (24).

(21) Real decreto de 17 de julio de 1855.

(22) Artículos 245 a 258 de la ley de 9 de septiembre de 1857, que desarrolló la base 10 de la ley de 17 de julio del mismo año, la cual decía literalmente: «El jefe superior de instrucción pública en todos los ramos, dentro del orden civil, es el ministro de Fomento...»

(23) Gumersindo Laverde, el maestro de Menéndez Pelayo, lo reclamará en sus *Ensayos críticos sobre Filosofía, Literatura e Instrucción Pública*, Lugo, 1868, p. 268. Bravo Murillo también consideraba ésta la mejor solución, como ya hemos visto, y tal opinión también se manifestó en las Cortes por algunos diputados.

(24) El Consejo de Instrucción Pública sería reorganizado numerosísimas veces, lo cual sólo sirvió para hacerlo cada vez más inoperante. Vid. M. BETEGON: *El Consejo de Instrucción Pública*. Madrid, 1906. El Consejo de Instrucción Pública, suprimido por Ruiz Zorrilla, fue restablecido por Alonso Colemanres por Decreto de 12 de junio de 1874.

Las reformas de Ruiz Zorrilla se contienen sobre todo en el decreto de 21 de octubre de 1868 y el de 28 de septiembre de 1869, que constituyeron la base del proyecto de Ley de Enseñanza de 23 de

Las líneas generales de la política educativa en este período, que culmina con la Restauración en 1875, son la intervención estatal limitada, autonomía universitaria y libertad de cátedra. Esto explica el que durante este período no se hiciera cuestión de la necesidad de un Ministerio específico, cuando se dejaba a la iniciativa privada un campo tan amplio de actuación, aunque sin dejar de considerar por ello como inevitable la iniciativa pública.

DE LA RESTAURACION AL MINISTERIO DE INSTRUCCION PUBLICA Y BELLAS ARTES

La Restauración de los Borbones en 1875 volvió a traer a la enseñanza universitaria la misma problemática que había sido protagonista en los años inmediatos a la Revolución. Se volvió a plantear una segunda cuestión universitaria por el problema de la libertad de cátedra y el Estado volvió a tomar su misma actitud protagonista que antes de 1868, derogando las disposiciones del período revolucionario que daban entrada a la iniciativa privada y a la autonomía con respecto del Estado (25). Esto volvió a plantear la necesidad de un Ministerio específico, ya que el sistema existente era muy perjudicial para los intereses de la enseñanza, porque el Ministerio de Fomento cada vez se mostraba menos adecuado para dirigir desde él los asuntos referentes a la enseñanza; por un lado, por el personal político que era nombrado para dirigirle, especialmente inexperto y ajeno a la problemática educativa, lo primero porque, según las costumbres políticas de la época, era considerado un Ministerio de *entrada*, donde hacían sus primeras experiencias los que iniciaban una carrera política, y lo segundo, porque normalmente eran elegidas personas ajenas profesionalmente a la enseñanza, lo cual es hasta lógico si tenemos en cuenta que del Ministerio dependían tantos asuntos que nada tenían que ver con la educación. A esto se unía que la inestabilidad ministerial tampoco hacía posible que los ministros tomaran contacto suficiente con los asuntos de su competencia, ya que ninguno en el período que va desde la Restauración al comienzo del reinado efectivo de Alfonso XIII (1902), que viene a coincidir casi con la creación del nuevo Ministerio de Instrucción Pública, llegó a estar ni un año en su puesto (26). Circunstancias todas ellas que

abril de 1869, que no llegó a ser aprobado. Vid. G. TRUJILLO: «La libertad de enseñanza en la revolución de 1868», *Atlántida*, 37, enero-febrero 1969.

También fracasaría el intento del ministro de Fomento del tercer gobierno de la I República, José Fernando González, de hacer aprobar una ley general de instrucción pública en la que se recogían, sobre todo, las reformas hechas por decreto por su antecesor Eduardo Chao. Sin embargo, este proyecto no afectaba sustancialmente al problema de la Administración de la instrucción pública. Las reformas afectaban a la autonomía universitaria, sobre todo, y estaban inspiradas por Giner de los Ríos, cuyas ideas a este respecto y su visión de la política educativa española en el siglo XIX están recogidas sobre todo en el II volumen de sus *Obras completas*, titulado *La Universidad española*, Madrid, 1916. El proyecto legislativo de González puede encontrarse en *Diario de las Cortes Constituyentes de la I República*, tomo III, p. 1616, y apéndice 9.º al número 69.

(25) Tras el discutido ministro Orovio, que provocó con su actitud las dos cuestiones universitarias, llegó al Ministerio el conde de Toreno, el cual quiso poner cierto orden en la dispersa legislación sobre instrucción pública, ya que la cantidad de decretos que sobre la materia se habían aprobado desde la ley de 1857, habían creado una situación confusa; con esto queda dicho los escasos vuelos con que era planteado este proyecto legislativo, que recogía y reafirmaba los principios fundamentales de la ley Moyano; sin embargo, tampoco este proyecto lograría su aprobación en las Cortes, con lo que seguiría vigente la ley Moyano. Para el que le interese conocer las vicisitudes de este proyecto legislativo, puede consultar la obra de C. PERIER: *La ley de Instrucción pública discutida en España en 1878*, Madrid, For-tanet, 1878.

(26) Vid. Aniceto SELA: *La educación nacional. Hechos e Ideas*, Madrid, Victoriano Suárez, 1910, sobre todo las pp. 39 y s. Vid. también V. TURIN: *L'Education et l'école en Espagne de 1874 a 1902*, PUF, París, 1963. Hay traducción española en Aguilar, Madrid, 1967.

contribuyeron a que durante toda esta época se careciera de una política de enseñanza. Ni la tenían los ministros de Fomento ni la tenían los dos grandes partidos políticos turnantes en el poder, y tampoco la reclamaba la sociedad con una presión pública que hubiera hecho volver su atención hacia ella a los dirigentes del país. El resultado fue una situación cada vez más lamentable de la enseñanza y la carencia de medios económicos y de todo tipo para resolverla, a pesar de las retóricas e inútiles declaraciones de algún ministro que consideraba que se iba imponiendo «el principio de que la enseñanza no debe constituir un monopolio del Estado ni un mero servicio administrativo, sino una función social a la cual han de cooperar todas las fuerzas e iniciativas de la vida social, compartiendo con el Gobierno las glorias y responsabilidades de esta obra fecunda de regeneración, en cuyo seno se define la suerte de las futuras generaciones» (27).

Sin embargo, este panorama tenía sus excepciones, y eso permitió un intento de mejorar la situación que, aunque fracasó, merece nuestra atención.

Al morir Alfonso XII en noviembre de 1885 los grandes partidos políticos conservadores y liberales se pusieron de acuerdo para apoyar la situación de interinidad a la que se daba paso, y para mayor ejemplaridad del pacto establecido por conservadores y liberales, Cánovas, que estaba en el poder, dejó paso a Sagasta, el jefe liberal, que constituyó así el primer Gabinete de la Regencia, que venía con un amplio programa de reformas a realizar. En él ocupaba el Ministerio de Fomento Eugenio Montero Ríos, catedrático de la Universidad Central, famoso ministro de Gracia y Justicia durante el período revolucionario y uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza. Es lógico, pues, que este hombre se ocupara con una especial atención de los asuntos de instrucción pública, y como primer paso para ello propuso la creación de un Ministerio de Instrucción Pública y de Ciencias, Letras y Bellas Artes, desglosando en dos el Ministerio de Fomento. La medida fue incluso aprobada y promulgada por decreto de 7 de mayo de 1886, empezando a regir a partir del 1 de julio siguiente, en que comenzarían a regir los nuevos Presupuestos Generales del Estado. Montero Ríos justificaba la división en dos del Ministerio de Fomento por la dificultad de administrar eficazmente todo este amplísimo ramo, y para obviar la principal prevención que su medida podía tener señalaba que la creación de un Ministerio más no sólo no significaba un aumento arbitrario del presupuesto del Estado, sino una rebaja de ocho millones de pesetas al año. Sin embargo, llegó el 1 de julio y no se puso en práctica la creación del nuevo Ministerio debido a la oposición cada vez más general que las Cortes hacían al programa reformista de Sagasta, lo que obligó a éste a renunciar a su programa y sustituir en su Gabinete a sus ministros más innovadores, entre ellos a Montero Ríos (28).

Fue necesario que se llegara a la grave crisis de conciencia nacional que se produjo como consecuencia del desastre colonial del 98 para que los asuntos de instrucción pública fueran mirados desde otro punto de vista más atento por algunos grupos políticos nuevos nacidos a raíz de aquella crisis, pero, como reconocía un contemporáneo, «sin llegar a interesar a la opinión pública, distraída, desorientada y esperando siempre la varita mágica que ha de reali-

(27) Preámbulo del real decreto de 18 de agosto de 1885; era ministro Alejandro Pidal.

(28) Sobre Montero Ríos y su actuación en la Institución Libre de Enseñanza puede consultarse M. D. GOMEZ MOLLEDA: *Los reformadores de la España contemporánea*, Madrid, 1966.

Uno de los proyectos de reformas que más desgastaron al Gobierno fue la que planteó el ministro de la Guerra, Cassola, que levantó una gran polémica en el país.

zar en un momento las transformaciones hondas, para las cuales se requiere la acción enérgica y perseverante del país» (29).

Por ello el Gobierno Silvela volvió a plantear el desdoblamiento del Ministerio de Fomento, tal como lo había planteado Montero Ríos, y ello fue aprobado por la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900 y el decreto de 18 de abril siguiente, que suprimía el Ministerio de Fomento y en su lugar creaba el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas y el de Instrucción Pública y Bellas Artes. Se estructuraba con una planta bien modesta: la Subsecretaría y cuatro Secciones: Universidades e Institutos, Primera Enseñanza y Escuelas Normales, Bellas Artes y Construcciones Civiles y Escuelas Especiales (30).

El primer ministro de Instrucción Pública fue Antonio García Alix, que inicialmente había militado en el Partido Liberal, ya que era muy amigo del general Cassola, por lo que destacó en el Parlamento apoyando las reformas militares que presentó aquél siendo ministro de la Guerra en 1886, pero a la muerte de su amigo se pasó al Partido Conservador, en donde se ganó la confianza de Cánovas, y a la muerte de éste siguió a la facción silvelista.

El nuevo ministro sintió, nada más tomar posesión de su puesto, la necesidad de justificar su creación, lo que muestra que aún para amplios sectores de la opinión pública del país no quedaba suficientemente justificado la existencia de este Ministerio. Para ello se entregó a la preparación de una serie numerosa de decretos por los que reformaba numerosos aspectos de la enseñanza (31).

(29) A. SELA SEMPIL: *Ob. cit.*, p. 40.

(30) El decreto de creación del Ministerio recordaba en su preámbulo el intento fallido de establecerlo en 1886; también se recordaba el precedente del Ministerio, creado en 1847, de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. La creación de los dos Ministerios nuevos la motivaba el deber de impulsar esos dos ramos de la Administración, que «reclaman urgentes reformas y necesarias actividades», una vez realizada la liquidación de los desastres y asentadas sólidamente las bases de nuestra reconstitución financiera.

(31) Algunas observaciones sobre los decretos de la enseñanza, en *Disposiciones dictadas para la reorganización de la enseñanza*, por don Antonio GARCÍA ALIX, primer ministro de Instrucción y Bellas Artes, 26 de abril a 30 de septiembre de 1900, Madrid, 1900.

García Alix pertenecía al Cuerpo Jurídico Militar y, entre otros cargos políticos, ocupó la Subsecretaría de Gracia y Justicia, los Ministerios de Gobernación y Hacienda y la gobernación del Banco de España.

Según una versión contemporánea de la creación del Ministerio, ésta se debió más al deseo de Silvela de realizar una gran política de obras públicas, para lo que llevó al otro nuevo Ministerio, el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, a Rafael Gasset. Vld. Natalio RIVAS: «Rafael Gasset, precursor de una gran política de obras públicas», *Ateneo*, núm. 24, Madrid, 20 de diciembre de 1952.

LA ADMINISTRACION EDUCATIVA EN ESPAÑA (1900-1971)

Julio SEAGE y Pedro DE BLAS

Colaboradores de la REVISTA DE EDUCACION

En aplicación de la autorización contenida en la Ley de Presupuestos de 31 de marzo de 1900, un real decreto de 18 de abril del mismo año crea el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Se le encomiendan las cuestiones relativas a la enseñanza pública y privada en todos sus grados, el fomento de las ciencias, artes y letras, los archivos, museos y bibliotecas y el Instituto Geográfico y Estadístico. Nace así, con el siglo, un departamento ministerial específicamente dedicado al sector educativo y cultural, que ya se mantendrá —con la salvedad de un breve paréntesis entre el 15 de septiembre de 1923 y el 3 de diciembre de 1925— hasta nuestros días.

Durante los setenta y cinco años transcurridos desde el nacimiento de una incipiente administración educativa independiente hasta su conversión en la magna empresa actual, se han sucedido profundos cambios en la sociedad, en la educación e, incluso, en el concepto mismo de la propia administración. En este sentido pueden señalarse cuatro etapas que, pese a su magnitud temporal muy diferente, presentan elementos diferenciadores importantes para una adecuada comprensión de la evolución de la administración educativa. Estas son: la etapa de consolidación de la autonomía administrativa del sector educativo, que se extiende desde la creación del Ministerio hasta 1936; la etapa de transición, que abarca desde el final de la guerra civil hasta la promulgación en 1955 de la Ley de Reforma Orgánica del Ministerio; la etapa de fortalecimiento y progresivo deterioro desde 1955 hasta 1968 y, por último, los años transcurridos desde la aprobación de la Ley General de Educación, con los intentos de poner en marcha una nueva administración que responda a las exigencias del nuevo sistema educativo.

LA ETAPA DE CONSOLIDACION DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

La creación en 1900 de un Ministerio específicamente encargado de la educación no es accidental, sino que responde a la conjunción de dos factores que, si bien venían gestándose durante largo tiempo, encontraron un poderoso catalizador en los acontecimientos de 1898: la desastrosa situación educativa del país (1), provocada por la falta de una verdadera política educativa continuada a lo largo de todo el siglo XIX, y el gran interés por la educación de una reducida pero prestigiosa élite intelectual surgida en torno a la Institución Libre de Enseñanza. La pérdida del imperio colonial permitiría encontrar el necesario apoyo para los deseos de una decidida intervención de la sociedad en favor de la educación. En este sentido, la campaña realizada por el regeneracionista Costa (2) es claro exponente de esto y puede conside-

(1) Ivonne Turin da estos datos: dos millones de niños sin escolarizar, un 63 por 100 de analfabetos, 24.475 únicos alumnos de enseñanza media para una población de 18.000.000 de habitantes y un presupuesto para educación que sólo representaba el 1,5 por 100 de su renta nacional. Vid. TURIN, Ivonne: *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902*, Madrid, Aguilar, 1967.

(2) Vid. GARCIA NIETO, M. C.: *Expansión económica y luchas sociales 1868-1923*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1972.

rarse causa inmediata de la creación del Ministerio y de la rara colaboración de conservadores y liberales en la política seguida por sus dos primeros ministros, el conservador García Alix y el liberal Romanones. Resultado de ello será la adopción de importantes medidas, al menos por lo que suponen de aceptación de ciertos principios, tales como la creación de una caja especial en el Ministerio para el pago a los maestros, que, aunque nutrida con fondos procedentes de los Ayuntamientos, es de hecho el primer paso para una asunción por el Estado del pago de tales haberes, o la afirmación del derecho estatal a la supervisión de todos los establecimientos docentes privados o estatales.

Los treinta y seis primeros años de la vida del nuevo Ministerio son de gran complejidad. Dos son las coordenadas principales entre las que habrá de moverse: por un lado, gran penuria de medios motivada por una insuficiencia presupuestaria, y por otro, la inestabilidad y complejidad política de estos años, que provocarán, en primer lugar, la imposibilidad material de sostener una política educativa siquiera a medio plazo, y en segundo lugar, y a nuestro juicio esto es mucho más grave, la politización de todo proyecto, programa o indicio de innovación pedagógica o de reorganización del sistema educativo. De hecho, en ningún caso se tomaba en consideración su mayor o menor bondad técnica o práctica, sino su etiquetaje político de procedencia.

Fruto de la penuria presupuestaria (3) será el lento y a todas luces insuficiente desarrollo de la infraestructura escolar:

AÑOS	Población	Porcentaje de analfabetos	Maestros	Escuelas de enseñanza primaria	Alumnos de enseñanza media (Por 10.000 h.)
1900	18.594.405	56,2	25.318 (1)	23.909 (1)	17 (2)
1910	19.927.152	50,6	25.698 (3)	24.966 (3)	24 (4)
1920	21.303.162	43,2	28.924 (5)	27.080 (5)	27 (6)
1930	25.563.867	32,4	33.518	30.904	28 (7)
1935	—	—	46.805	42.766	51 (8)

(1) 1903; (2) 1907-1908; (3) 1914; (4) 1912; (5) 1924; (6) 1923; (7) 1927; (8) 1932.

FUENTE: Datos y cifras de la enseñanza en España

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA EN RELACION CON EL TOTAL DEL ESTADO

AÑOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento	AÑOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento
1924	3.048,3	163,3	5,49	1935	5.103,6	336,9	6,60
1925	2.941,7	177,6	6,04	1936	5.170,6	338,5	6,54
1926	3.092,5	178,3	5,77	1937	—	—	—
1927	3.139,4	160,3	5,11	1938	—	—	—
1928	3.275,5	166,0	5,10	1939	—	—	—
1929	3.370,1	202,3	6,00	1940	7.159,2	394,9	5,51
1930	3.637,6	195,1	5,36	1941	6.839,0	384,2	5,62
1931	3.690,9	209,8	5,69	1942	7.787,9	486,9	6,17
1932	4.541,2	268,8	5,92	1943	9.455,4	499,6	5,28
1933	4.727,2	310,7	6,57	1944	13.291,1	581,4	4,37
1934	4.741,8	335,6	7,08	1945	13.233,6	634,9	4,79

(3) El porcentaje más alto alcanzado por el presupuesto de Instrucción Pública en relación con los generales del Estado es del 7,08 por 100 en 1934.

AÑOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento	AÑOS	Presupuestos del Estado	Presupuestos del Ministerio de Educación y Ciencia	Tanto por ciento
1946	13.238,0	876,8	6,62	1958	59.914,4	4.327,4	7,22
1947	14.222,2	955,0	6,71	1959	62.372,1	4.808,2	7,71
1948	15.195,2	1.035,5	7,14	1960	65.566,9	5.618,7	8,57
1949	16.781,1	1.312,7	7,82	1961	68.959,9	6.704,8	9,72
1950	18.052,0	1.410,0	7,83	1962	86.787,9	8.376,7	9,65
1951	19.502,0	1.525,9	7,82	1963	104.712,4	9.339,2 (2)	8,92
1952	22.762,1	1.922,8	8,45	1964	120.843,5	13.792,5	11,41
1953	24.357,0	1.989,5	8,17	1965	136.781,5	14.500,0	10,60
1954	26.339,8	2.418,4	9,18	1966	168.801,1	21.520,4	12,75
1955	41.955,9	2.627,1	8,22	1967	204.290,5	23.586,6	11,54
1956	35.832,6	2.856,1	7,97	1968	237.800,0	28.358,6	11,90
1957	43.080,8	4.046,4 (1)	9,39	1969	271.795,0	39.953,2	14,70

(1) Incluidos trescientos millones de pesetas procedentes de una emisión de Deuda Pública para construcciones escolares de enseñanza primaria.

(2) Incluido un crédito extraordinario de trescientos millones de pesetas para construcciones escolares de enseñanza primaria. En el presupuesto del Estado se ha incluido el estado letra C de los años de su vigencia, 1958 a 1963, y en el de Educación, los fondos del Patronato de Igualdad de Oportunidades a partir de 1961.

A partir de 1968 el presupuesto de Educación incluye los créditos destinados a complemento de sueldo de los funcionarios.

Fuente: Datos y cifras de la enseñanza en España.

Consecuencias de la politización educativa será el desconcierto en que se encuentra todo el sistema educativo, la imposibilidad de llevar a cabo una reforma unitaria de la enseñanza y el retraso con respecto a los países industrializados europeos de las estructuras educativas por falta, precisamente, de esa ordenación de conjunto que hubiera debido sustituir a los esquemas trazados en la Ley Moyano (4).

Pese a este panorama no demasiado satisfactorio, estos años son positivos para la configuración de la Administración educativa. En primer lugar, se consolida definitivamente su necesidad y especialidad dentro del conjunto de la Administración pública. Para ello eran necesarios dos presupuestos: la culminación del proceso de secularización de la educación y el desarrollo de un cierto grado de centralismo en la gestión del sistema educativo. Pese a las duras controversias suscitadas durante todo el período en torno a temas como la confesionalidad del Estado, la libertad de enseñanza, el derecho familiar a la elección de educación para los hijos, lo cierto es que la idea de educación como servicio público del Estado logra arraigarse. Por lo que se refiere al proceso centralizador, es fácilmente apreciable, destacando, sobre todo, hechos tales como el pago de retribuciones a los maestros por el Estado, iniciado en 1901 (5) y plenamente implantado ya en 1936, o la política seguida en materia de construcciones escolares desde la creación, en 1920, de la Oficina Técnica de Construcciones Escolares. Este organismo permitiría al Ministerio no sólo intervenir mediante su asesoramiento técnico en las construc-

(4) El artículo 48 de la Constitución de 1931 aceptaba los principios de la «escuela unificada», tan defendidos por antiguos miembros de la ILE (especialmente Luzuriaga) y por determinados grupos políticos. Las medidas que durante la II República la siguieron con este mismo espíritu o las que se dictaron a su amparo, por su escasa vigencia, son un ejemplo de los efectos esterilizantes de una politización educativa excesiva.

(5) Decreto de 26 de octubre de 1901, ratificado por ley de 17 de diciembre. Se establecía la percepción directa por el Estado de cierto tipo de impuestos controlados hasta entonces por los municipios. Con ello el Estado se comprometía a abonar los dos tercios del sueldo de los maestros, corriendo el tercio restante a cuenta de los padres.

ciones realizadas por los Ayuntamientos, sino también construir directamente, reduciendo la función de éstos a aportaciones en metálico y terrenos (6).

Junto a estos logros sustantivos cabe señalar el proceso de desarrollo de la estructura formal y funcional y un cierto grado de tecnificación de la Administración educativa.

El Ministerio de Instrucción cuenta al nacer con una modesta estructura: una Subsecretaría (7) con cuatro Secciones (Universidades e Institutos, Primera Enseñanza y Escuelas Normales, Bellas Artes y Construcciones Civiles, y Escuelas Especiales) y una Dirección General, la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico (8). Al terminar el período contaría, además de la Subsecretaría, con tres Direcciones Generales—de Enseñanza Primaria (9), de Bellas Artes (10) y de Segunda Enseñanza y Enseñanza Superior (11)—y una Secretaría Técnica, órgano éste especialmente novedoso (12). Esta estructura, por otra parte, no parece responder a un esquema orgánico prefijado, sino que es fruto de la sucesiva subdivisión por especialización y de la elevación de nivel de sus dependencias.

Organos periféricos

Por lo que se refiere a la Administración educativa no central, se mantienen los esquemas formales establecidos por la Ley Moyano, inspirados en la estructura académica francesa. El país se dividía en distritos universitarios, a cuyo frente se encontraba el rector, máxima autoridad y representante del Ministerio, a quien teóricamente correspondía la superior dirección, impulso y vigilancia de toda la actividad educativa desarrollada en ellos. Una Junta Provincial, presidida por el gobernador, y una Junta Local, presidida por los alcaldes (13), tenían a su cargo los asuntos educativos en las provincias y municipios respectivamente. Este cuadro se completaba con una Inspección (al comienzo del período sólo se había estructurado la Inspección Primaria, real decreto de 12 de abril de 1901) y unas Secciones administrativas provinciales de Enseñanza Primaria y Bellas Artes de múltiple dependencia (de la Junta Provincial, del gobernador y directamente del Ministerio). Este esquema,

(6) Esta política se desarrollará en años sucesivos reduciendo las aportaciones de los municipios y vigorizando la actividad estatal en pro de una mejor infraestructura escolar. Así, decretos de 7 de diciembre de 1922, 7 de agosto de 1931, 5 de enero de 1933, etc.

(7) Suprimida por decreto de 17 de septiembre de 1923, fue restablecida por otro de 21 de diciembre de 1923. Suprimida de nuevo en 1925 (decreto de 4 de diciembre) se consolida definitivamente en 1930 (decreto de 5 de abril).

(8) Las competencias de esta Dirección General fueron pasando por el transcurso del tiempo a otros Ministerios.

(9) Real decreto de 1 de enero de 1911.

(10) Real orden de 26 de enero de 1915.

(11) Esta Dirección tuvo una azarosa existencia: creada en 1925, fue suprimida en 1930, restaurada en 1932 (Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica), vuelta a suprimir en 1935 y restaurada definitivamente en 1936 (decreto de 24 de febrero).

(12) Pese a su breve existencia, la Secretaría Técnica merece especial consideración por su significado. Establecida por un decreto de 17 de agosto de 1932 no fue estructurada hasta el 3 de julio de 1936. Por el carácter y atribuciones conferidas constituye el primer órgano *staf* incorporado a la estructura administrativa del Ministerio. Integrada por cinco secretarios técnicos—uno para cada una de las enseñanzas primaria, secundaria, universitaria, técnica y otro por el sector cultural—, tenía a su cargo las relaciones culturales con el extranjero, publicación de anuarios, asesoramiento, información, etc. De la novedad y sentido de anticipación que supuso, da idea el hecho de que habrá que esperar hasta 1953 para volver a encontrar un organismo similar en el Ministerio de Educación.

(13) Madrid gozó siempre de un régimen especial (real decreto de 31 de enero de 1876) previsto ya en la Ley Moyano, consistente básicamente en que su Junta local tenía facultades similares a las de las Juntas provinciales y, a su frente, un delegado regio en lugar del alcalde. Las delegaciones regias se extendieron paulatinamente a ciertas otras capitales de provincia hasta su extinción en 1923.

por el que se concede amplia competencia a Diputaciones y Ayuntamientos en el ámbito educativo, responde al carácter provincial—para los centros de enseñanza secundaria— y municipal—para los de primera enseñanza— con que la Ley Moyano configuró a los establecimientos de enseñanza. Su quiebra (por el progresivo trasvase al Estado de las obligaciones relativas a la financiación, mantenimiento y retribuciones de personal), unida al carácter colegiado de los órganos provinciales y locales, y al desinterés de la Universidad por los restantes sectores educativos, hizo inoperante esta estructura. En realidad, la Universidad vivió su propia vida debatiéndose entre los intentos autonomistas y la realidad centralista. Los Institutos se relacionaron directamente con el Ministerio. La enseñanza primaria fue el único nivel que contó con escalones intermedios, aun cuando su capacidad resolutoria fuera escasa. Las Secciones administrativas y las Inspecciones Provinciales, éstas cada vez más, asumieron tal carácter en detrimento de su verdadera función (14).

La reorganización de 1931

Un sentido distinto tuvo la reorganización de 1931 (15), elaborada en el contexto de la visión unitaria del sistema educativo mantenido en los primeros años de la República. Prescindiendo de otros matices de interés, señalaremos aquí como notas importantes: el cambio de la representación del Ministerio de los Rectorados a los Consejos Provinciales, la nueva composición (16) de éstos y cierta descentralización en materia, sobre todo, de gestión de personal. Como reparos, puede aducirse que se mantiene el carácter colegiado de los órganos provinciales y el hecho de haberse limitado al ámbito de la enseñanza primaria.

Se ha aludido anteriormente, como nota de este período, a cierto grado de desarrollo funcional y de tecnificación. Debe señalarse a este respecto que no pueden aplicarse los juicios de valor actuales, ya que por estas fechas es cuando están apareciendo los primeros trabajos de los pioneros de las ciencias de la Administración, y ello en el sector privado. La Administración es juzgada en esta época más por su sujeción a la norma que por criterios de rendimiento. Pese a ello, son importantes, e indicativos de la constitución de la Administración educativa como organización en desarrollo, los intentos de individualización del elemento técnico, desgajándolo de la actividad política, y la realización de ciertas actividades que pueden homologarse con funciones administrativas hoy consideradas como fundamentales. En la primera dirección pueden situarse medidas tales como el carácter conferido a la Dirección General de Enseñanza Primaria en el momento de su creación (17), la creación de la Oficina Técnica de Construcciones, ya citada, o la de la Secretaría Téc-

(14) Véase, por ejemplo, real decreto de 27 de mayo de 1910 por el que se configura a la Inspección como órgano de la relación técnica del Ministerio con todo el profesorado y con todos los centros y fundaciones docentes, o el real decreto orgánico de 1913 por el que se delimitan las competencias de los servicios de la Administración provincial.

(15) Decreto de 9 de junio de 1931 por el que se crean los Consejos universitarios, provinciales, locales y escolares de primera enseñanza.

(16) Inspectores de enseñanza primaria, profesores de escuela normal, maestros, jefe de sección administrativa y padres de familia.

(17) La exposición de motivos del real decreto de 1 de enero de 1911 decía: «El segundo propósito a que obedece el planteamiento de la Dirección General es el de establecer resueltamente en este Ministerio centros técnicos desligados de la política que representen algo permanente en correspondencia con las muchas cuestiones de enseñanza en que se ha llegado ya a una doctrina común y fija aceptada por todos los partidos y por los pedagogos y que pueda desenvolver una continuidad de acción sin vaivenes ni mudanzas repetidas...»

nica. En la segunda, la implantación y consolidación de la Inspección Primaria, la creación de la función inspectora de enseñanza secundaria (decreto de 30 de diciembre de 1932)—desarrollo de la función de *control*—, la elaboración de un plan quinquenal de construcciones (18)—función de *planificación*—, o la preocupación por el personal docente—desarrollo del *personal*—, que se plasmaría en medidas tales como la creación de la cátedra de Pedagogía (1904), convertida en Sección en 1932, o de la Escuela Superior del Magisterio (1909)..., o, ya en el ámbito del personal no docente, la preocupación mostrada y la autorización conferida por ley de 9 de octubre de 1931 para dotar del personal necesario a los órganos de la Administración no central y a los centros docentes (19).

LA ETAPA DE TRANSICION

Tras la guerra civil, período en el que lógicamente primarían las cuestiones militares sobre las civiles (20), la vuelta a la normalidad administrativa se inicia con la ley de 8 de agosto de 1939 por la que se reorganiza la Administración Central del Estado. En ella, la administración del sector educativo se encomienda a un Ministerio de Educación Nacional, que hereda casi exactamente la estructura del antiguo Ministerio de Instrucción Pública: Subsecretaría y Direcciones Generales de Enseñanza Superior y Media, Enseñanza Primaria, Enseñanza Profesional y Técnica, y Bellas Artes. Como titular de este Ministerio se nombraría a don José Ibáñez Martín (9 de agosto de 1939-19 de julio de 1951).

El panorama a que debe hacer frente el Ministerio es sombrío: un país asolado por la guerra, una infraestructura escolar que, si ya antes se mostraba insuficiente, se ha visto fuertemente afectada por aquélla, cuerpos docentes desorganizados y mermados... Para hacer frente a ello se cuenta con escasos recursos. Es la época de la España autárquica, con una capacidad de producción limitada y cuyas perspectivas de mejora se empeorarían por las dificultades de aprovisionamiento que planteaba la segunda guerra mundial. Los Presupuestos Generales del Estado deben cubrir múltiples necesidades urgentes y la proporción que de ellos se dedica a educación se ve incluso disminuida (5,5 por 100 en 1940). Hasta 1948 no se alcanzará el porcentaje logrado en 1934. La política educativa, y en consecuencia la actividad administrativa, se orienta, pues, sobre todo hacia objetivos de carácter inmediato y parcial, procurando más que nada la reconstrucción y el aprovechamiento del material y los efectivos supervivientes de la contienda. Las notas que la caracterizan son:

(18) Nos referimos al plan quinquenal de construcciones aprobado por ley de 22 de octubre de 1931. Elaborado sobre la base de un estudio previo de necesidades, preveía la creación de 27.000 escuelas—5.000 anuales, excepto para el primer año, que serían 7.000—. Para su financiamiento (ley de 16 de septiembre de 1932) se autorizó al Ministerio a concertar un empréstito de 400 millones.

(19) Artículo 3.º de la ley de 9 de octubre de 1931 por la que se aprueban las plantillas del personal técnicoadministrativo y auxiliar del Ministerio de Instrucción Pública.

(20) Durante los tres años de guerra los asuntos educativos estuvieron encomendados, primeramente, a la Comisión de Cultura y Enseñanza, integrante de la Junta Técnica, a cuyo frente estuvo don José María Pemán, y, posteriormente, al Ministerio de Educación Nacional (ley de 30 de enero de 1938), cuyos titulares fueron don Pedro Sainz Rodríguez (31-1-1938/27-4-1939) y, con carácter provisional, el entonces ministro de Justicia don Tomás Domínguez Arévalo, conde de Rodezno. Este Ministerio contaba con una Subsecretaría y cuatro Servicios Nacionales: Enseñanza Superior y Media, Primera Enseñanza, Enseñanza Profesional y Técnica y Bellas Artes.

- Ordenación educativa rígida, fruto de una situación de posguerra y de la ideología política imperante (Ley de Ordenación de la Universidad española de 29 de junio de 1943).
- Preocupación inmediata por la recuperación a nivel de enseñanza primaria (ley de 17 de julio de 1945).
- Cesión de amplios sectores educativos, en especial a nivel de enseñanza media, a la iniciativa privada (21).
- Preocupación, en especial al final del período, por las enseñanzas de tipo profesional y técnico, fruto lógico de la necesidad de adecuar las salidas del sistema educativo a las necesidades del proceso de industrialización (Ley de Enseñanza Media y Profesional—1949—, Ley de Formación Profesional—1955—).

Dentro ya del plano puramente administrativo, los esquemas utilizados se entroncan directamente con los existentes anteriormente, si bien se intenta depurar las modificaciones propias de la línea educativa seguida en el período 1931-1936 y, consecuencia de la parquedad de objetivos y medios, trascienden a ellos la falta de ambiciones. Así, se acentuará el centralismo y el rigor jerárquico y formalista, y desaparecerán los conatos de desarrollo funcional y técnico apuntados anteriormente.

En la ley de 1942 se encomienda al Ministerio de Educación Nacional «la administración de las funciones cultural y docentes», labor que realizará mediante «acciones de gestión activa» y «acciones de colaboración consultiva» (22). La administración activa se divide en central y local. La central está constituida por las Entidades y Servicios Técnicos del Ministerio. La local corre a cargo de los «Servicios, Comisiones y Centros diseminados por la nación y relacionados jerárquicamente con el Ministerio».

Los servicios del Ministerio son los ya conocidos, a los que se agregan dos nuevas Direcciones Generales: la Dirección de Enseñanza Media (23) y la Dirección de Archivos y Bibliotecas (24). A nivel territorial, vuelve a im-

(21) En el curso 1940-41 el número de alumnos matriculados en Bachillerato era de 157.707, de los que pertenecían a la enseñanza oficial 53.702, a la colegiada 73.121 y a la libre 30.884. En el curso 1949-50, según datos del INE, estas cifras eran, respectivamente, de 36.206, 118.314 y 60.327.

(22) Extraña concepción de los órganos consultivos. Con su identificación como actividad de los propios servicios administrativos parece olvidarse su esencia participativa para convertirlos en órganos de asesoramiento técnico. Actitud, por otra parte, no ajena al espíritu de la época.

(23) Por subdivisión de la antigua Dirección General de Enseñanza Superior y Media en dos meras direcciones: de Enseñanza Media y de Enseñanza Universitaria.

(24) Creada por ley de 25 de agosto de 1939. Posteriormente, en 1945 (decreto-ley de 27 de julio) se crea una segunda Subsecretaría (de Educación Popular), que recogería las competencias en materia de prensa y propaganda que tenía la Vicesecretaría de Educación Popular, organismo integrado en las estructuras administrativas del Movimiento.

El Ministerio, pues, se estructura decididamente por cliente, forma de organización que se mantendrá hasta 1971. Con el nombre de subdivisión de actividades por clientelas o departamentalización por clientelas se denomina habitualmente a un determinado modo de estructurar las actividades de una organización según los diferentes tipos de clientes y servicios requeridos por ellos. La utilización de este método por la administración educativa responde a una visión compartimentalizada de la enseñanza según la cual cada nivel de enseñanza tiene unos fines y objetivos diferentes y se dirige a un tipo de público distinto. Esta visión de la educación (*enseñanza primaria* dirigida a toda la población y orientada a proporcionarle un nivel cultural tipo general, *enseñanza media* destinada a grupos minoritarios cuyo fin es proporcionar una base cultural más amplia requerida por la enseñanza universitaria, *enseñanza superior o universitaria* minoritaria y destinada a formar las élites dirigentes, y *enseñanza técnica y profesional*, cuyo fin es proporcionar mano de obra especializada) es propia de las concepciones estatales, no así de las corrientes pedagógicas europeas tradicionales de los sistemas educativos, y a ello responde la utilización generalizada de este tipo de organización hasta la primera mitad del siglo XX. Posteriormente, la imposición paulatina de una concepción unitaria del sistema educativo y su profunda transformación por varias y conocidas causas ha hecho que sea abandonado progresivamente.

Generalmente suelen señalarse como ventajas de este tipo de departamentalización una mejor atención a las necesidades específicas de cada clase de clientes; entre las desventajas se citan las dificultades

nerse la figura del distrito universitario. Se constituyen tres tipos de órganos colegiados vinculados jerárquicamente: Consejo de Distritos Universitarios, Comisiones Provinciales de Educación Nacional y Juntas Municipales de Enseñanza (25). A ellos y a los directores de los centros se encomienda la administración local. De hecho se vuelve al sistema anterior a 1931; toda la actividad administrativa es llevada directamente por «Madrid», con la salvedad de la enseñanza primaria, en que siguen actuando como órganos intermedios la Inspección, en detrimento de sus funciones propias, y las secciones administrativas. Por lo que se refiere a los centros, son los directores las máximas autoridades, junto a unos claustros sin apenas facultades y unas secretarías encomendadas, las más de las veces, al propio personal docente. Por supuesto desaparecen los Consejos Escolares de Primera Enseñanza, otra novedad a nivel de centro docente introducida por el ya citado decreto de 9 de junio de 1931.

ETAPA DE FORTALECIMIENTO Y PROGRESIVO DETERIORO (1955-1968)

La reorganización de 1955 (26) es en realidad la culminación de una serie de medidas, iniciadas aproximadamente al comienzo de la década, orientadas a una revitalización del conjunto del sistema en sus tres aspectos de *ordenación educativa* (Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 1953, Ley de Formación Profesional de 1954...), *expansión cuantitativa* (Ley de Construcciones Escolares de 1953) y *estructuración administrativa* (reorganización del Consejo de Educación en 1952, creación de la Comisaría de Extensión Cultural y de la Secretaría General Técnica en 1953, etc.).

En su conjunto la reorganización responde al triple objetivo de: limitación y clarificación de competencias entre las distintas esferas y niveles, tecnificación y coordinación.

En el plano estructural, las principales novedades, a nivel central, son la creación de tres nuevos organismos con nivel de direcciones generales (27): las Comisarías de Extensión Cultural y de Protección Escolar, y la Secretaría General Técnica (28), configurada como «órgano de estudio, documentación, asistencia técnica y elaboración de planes del Departamento». Esto es, con una triple función: coordinadora (29), de apoyo y asistencia técnica, y planificadora. A nivel territorial, se potencia la figura del rector (30) y se crean, a partir de las antiguas Secciones administrativas, las Delegaciones Administrativas provinciales del Ministerio. Estas Delegaciones, cuya necesidad ha sido tan hondamente sentida a todo lo largo del desarrollo de la Administra-

de coordinación y los inconvenientes para utilizar a plena capacidad o readaptar la mano de obra, instalaciones o materiales especializados en función de tal división de intereses. Es totalmente inadecuada cuando no existe una clara diferenciación de clientes.

(25) Presididas por los rectores, gobernadores y alcaldes, estaban integradas por los decanos o directores de los centros y representantes de la Iglesia y de FET y de las JONS. Sus atribuciones se regularon en el título VII de la ley de Enseñanza Primaria de 1945.

(26) Ley de 14 de abril de 1955 por la que se modifican algunos artículos de la ley de 1942. El texto refundido de ambas se aprobó por decreto de 25 de noviembre del mismo año.

(27) Otra Dirección General, la Dirección General de Enseñanza Laboral había sido creada en 1951, decreto-ley de 27 de julio.

(28) Obtuvo carácter de dirección general por decreto de 27 de mayo de 1955.

(29) La función coordinadora se procuraba mediante la integración en ella de los secretarios jefes de los gabinetes técnicos de cada una de las direcciones generales. Recuérdese lo dicho en la nota 24 sobre la necesidad de elementos coordinadores en la departamentalización por clientelas.

(30) Las normas para la constitución de los consejos de distrito creados en la ley de 1942 fueron aprobadas por decreto de 4 de agosto de 1952.

ción educativa, fueron organizadas por decreto de 23 de mayo de 1956. Sin embargo, y quizá como consecuencia del inmediato cambio de equipo ministerial, no se consiguió su verdadera imposición. Hasta 1970 arrastrarían una vida lánguida, sofocadas por innumerables organismos provinciales.

En el plano funcional, las innovaciones más significativas serían cierta acentuación de la representatividad en los órganos consultivos, la organización de la Inspección Oficial de Segunda Enseñanza (puede considerarse resultado de la Ley de Ordenación de las Enseñanzas Medias y supone la extensión del control estatal a los centros privados) y, sobre todo, la reanudación de la actividad planificadora, ausente desde 1936. Esta actividad se plasmaría en la constitución de órganos *ad hoc* y en la elaboración de los primeros instrumentos jurídicos de planificación. Nos referimos a la Ley de Construcciones Escolares de 1953, ya citada. Por ello el Estado se obligaba a consignar en los presupuestos estatales los créditos necesarios para construir mil escuelas anuales durante un plazo mínimo de diez años y se establecían las fórmulas de colaboración económica con las corporaciones locales y las entidades privadas. Si de hecho su puesta en práctica no se inicia hasta el período siguiente con la votación en Cortes (31) de una asignación de 2.500 millones de pesetas, lo cierto es que supone un cambio trascendental de actitud.

La actuación de la Administración educativa durante estos años ha sido duramente criticada desde distintos ángulos. Y no vamos a negar aquí lo razonable de muchas de ellas y la realidad de una casi total ausencia, al final de los años 60, de capacidad para hacer frente a la situación y a los requerimientos sociales. Sin embargo, pocos períodos han conocido tantos esfuerzos en el campo de la educación: crecimiento presupuestario, mejor ritmo de construcciones escolares, elevación de la calidad y cantidad de los estamentos docentes y de las instalaciones. Pese a ello los resultados estuvieron lejos de los mínimos necesarios. Pensamos que la causa no estuvo en lo acertado o erróneo de la adopción de cualquiera de las medidas tomadas. Parece más cierto que la causa fundamental fue que había llegado el momento de cambiar la Administración, y la Administración no cambió. Los modos, las estructuras, los instrumentos utilizados (32) para satisfacer lo que *realmente* se le había pedido durante cincuenta años se volvieron inoperantes para gestionar un sistema con una amplitud y unas características totalmente distintas.

Son años, en efecto, en que se produce una verdadera explosión educativa, cuya base es múltiple, pero donde abundan los factores económicos y sociales. De una participación en los Presupuestos Generales del 7,97 por 100 en 1956 se pasará al 14,70 por 100 en 1969. Los puestos escolares se duplican en la década de los 60. El analfabetismo desciende en 1967 a un 3 por 100 de la población comprendida entre los quince y los sesenta años. La enseñanza media contó en el curso 1967-68 con más de un millón de alumnos matriculados, la nueva enseñanza profesional se aproximaba en 1970 a los 150.000. La Universidad, que contaba en 1950 con 54.000 estudiantes, alcanza 213.000 en 1970, y ni las veinte Facultades que se crearon en esta década ni las tres nuevas Universidades creadas en Madrid, Barcelona y Bilbao podrán hacer frente a esta demanda.

(31) Ley de 17 de julio.

(32) Los controles establecidos basados en la sujeción a normas perderían valor en tiempos en que se pedía eficacia y en los que la competencia presupuestaria pedía justificaciones de rendimiento, los órganos consultivos se mostraban poco aptos para calibrar y canalizar las reales aspiraciones sociales y la planificación no podía abordarse desde la simple constatación de diferencias cuantitativas, sino que requería una aproximación multidisciplinaria.

En el plano administrativo son años importantes para la Administración pública en general. Alguna de sus grandes leyes proceden precisamente de esta época: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo, Ley articulada de Funcionarios... Contrasta con ello la evolución de la Administración educativa, que, a nivel estructural, se caracterizará por una multiplicación de sus órganos y dependencias a nivel central y por un hacer y deshacer de pequeñas medidas (33), todo ello acompañado de un convencimiento de la inadecuación administrativa (34). Punto cumbre de esta tendencia sería el decreto 210/1966, de 2 de febrero, por el que se crea una segunda Subsecretaría, de Enseñanza Superior e Investigación. Cuenta en estos momentos el Ministerio con *once Direcciones Generales*, con la consiguiente multiplicación de Juntas, Comisiones y representaciones a nivel territorial.

No es mucho mejor el panorama desde el punto de vista funcional. Si nos fijamos, por ejemplo, en una función tan típica de las organizaciones modernas (y tan necesaria en períodos de expansión) como es la actividad planificadora, observaremos una falta de eficacia de los no escasos planes operativos o informes técnicos elaborados por organismos internacionales especializados, indicativo de graves deficiencias en el desarrollo de esta función (35).

A este respecto el informe de un Grupo de Trabajo constituido en 1970 para estudiar las posibles líneas directrices de una reforma de la Administración educativa (36) señalaba los siguientes defectos en la organización del Ministerio:

- *Compartimentación orgánica*, fruto de la estructuración de los distintos tipos de enseñanza como sistemas independientes.
- *Subadministración*. Y esto tanto por la *insuficiencia de su estructura orgánica* (existía, según el informe, un grave desequilibrio entre la amplitud de las misiones encomendadas al MEC y el raquitismo de las líneas básicas de su organización en todos sus planos que, paradójicamente, no era ajena a la proliferación de órganos secundarios), como por su *inadecuación*. Esta inadecuación se derivaba de la compartimentación ya aludida, de la consideración de la administración como un subproducto de la actividad docente, de la falta de delimitación clara de competencias, de la ignorancia en los escalones inferiores de la Administración de la necesidad de una función administrativa y de la falta, a nivel central, de unidades capaces de recoger y analizar datos, programar siquiera a corto plazo o controlar y evaluar la actividad indispensable.

(33) Orden ministerial de 22 de octubre de 1957 sobre reorganización de los servicios administrativos del MEN; Orden ministerial de 30 de octubre de 1958; Orden ministerial de 6 de octubre de 1961; Orden ministerial de 17 de mayo de 1962, etc.

(34) Es, por ejemplo, significativa la creación por Orden de la Presidencia del Gobierno de 10 de julio de 1962 de una «Comisión Interministerial para el estudio de los problemas relativos a los medios personales y ordenación de los servicios administrativos del MEN», en cuya exposición de motivos se recoge la siguiente frase: «El incesante aumento de los servicios del MEN, la mayor extensión de los mismos y su creciente complejidad, determinan graves problemas derivados de la falta de adecuación entre los servicios administrativos de que dispone el Ministerio y la actividad que al mismo corresponde».

(35) El tema de la planificación educativa en España ha sido tratado de forma detallada en el número 236-237 de esta Revista. Véase J. Seage y P. Medela: *La planificación educativa en España*.

(36) Informe sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Educación y Ciencia del Grupo de Trabajo creado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 19 de enero de 1970.

- *Centralización*, característica típica de la administración española, pero especialmente grave en el caso de la administración educativa por la amplitud del sector que atiende.
- *Ausencia de una política de personal*, motivada por el fraccionamiento de la administración de personal entre los diferentes centros directivos. Sus resultados eran: deficiente conocimiento de las necesidades, ausencia de una correcta programación de efectivos y acusadas diferencias en cuanto a procedimientos de selección, provisión de destinos, condiciones de trabajo, retribuciones, etc. Esto, por otra parte, favorecía «la tendencia al autogobierno de los cuerpos y la apropiación por los mismos de la organización, fomentando las tendencias centrífugas de los distintos sectores orgánicos y haciendo más difícil la unidad de dirección del conjunto de la organización del MEC».

Esta situación era especialmente grave por lo que respecta al personal administrativo. El MEC disponía entonces de cuatro mil cuatrocientos cincuenta y cinco funcionarios de carrera (incluidos subalternos) y 2.005 interinos (1.965 asimilados al cuerpo auxiliar), lo que suponía un funcionario por cada 21 profesores o 700 alumnos estatales (37).

LOS INTENTOS DE RENOVACION DE LA ADMINISTRACION EDUCATIVA

El decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público puede considerarse como el punto final de la etapa anterior (38). Pocos meses después se producirá un cambio del equipo ministerial—Lora Tamayo es sustituido por Villar Palasí—, y con el nuevo equipo se iniciarán las actividades preparatorias de la reforma del sistema educativo, de la elaboración de planes a largo (la propia ley y su calendario de implantación) y a medio plazo (el III Plan de Desarrollo) y de una reestructuración de la actividad administrativa.

Los decretos de reestructuración de la Administración (Central y Provincial) son aprobados algunos meses después de la Ley General de Educación (39).

La reestructuración siguió en sus líneas generales las recomendaciones y conclusiones del citado Informe del Grupo de Trabajo de 1970. En él se llegaba a la conclusión de que la nueva concepción unitaria del sistema educativo exigía el abandono de la organización sectorial por tipos de enseñanza y su sustitución por un planteamiento unitario del conjunto de la Administración educativa. La reforma debía extenderse a todos los planes de la Administración educativa (organización de los centros, organización periférica y

(37) Para esta misma fecha el Informe cita 102.636 funcionarios en el Ministerio de Educación francés. De ellos, 4.000 en los Servicios centrales.

(38) Elaborado, como su título indica, para reducir el desbordado incremento de los gastos corrientes de la Administración pública, establecía, juntamente con una serie de principios generales para racionalizarla, la supresión de una serie de organismos. Para el Ministerio de Educación se preveía: 1) Supresión de la Subsecretaría de Enseñanza Superior e Investigación y de todas sus Direcciones Generales, adscribiéndose sus competencias a una Dirección General del mismo nombre. 2) Fusión de las Direcciones Generales de Enseñanza Media y Enseñanza Profesional. 3) Supresión de la Comisaría de Extensión Cultural cuyas competencias pasaban a la Secretaría General Técnica. 4) Integración en una única Delegación Provincial de todos los Servicios dependientes del Ministerio con este ámbito de competencia territorial. Con excepción de lo relativo a las Delegaciones, estas previsiones fueron llevadas a la práctica por el decreto 83/1968, de 18 de enero.

(39) Decretos de 31 de diciembre de 1970 y de 28 de enero de 1971.

servicios centrales), ya que en todos ellos se apreciaba falta de capacidad estructural. Debía, además, ir seguida de una revisión sistemática de los métodos de gestión, de la adopción de las medidas para dotar a la nueva organización del personal necesario y del establecimiento de una política coherente de programación de efectivos y formación de los mismos.

Dentro de esta visión unitaria distinguía en la esfera administrativa tres planos o niveles estructurales claramente diferenciados: los centros docentes, los órganos de coordinación provinciales y los servicios centrales (40).

A los servicios centrales les corresponde la definición de objetivos, la elaboración de normas y directrices, la programación y el control de funcionamiento del sistema en su conjunto.

Los centros docentes se configuran como los instrumentos a través de los cuales se realiza fundamentalmente la acción educativa y cultural, la pieza de clave de la Administración educativa y, como tal, deben tener una esfera de autonomía acorde con su función.

La organización provincial constituye así la pieza de engarce entre los dos niveles anteriores. Le debe corresponder la transmisión de orientaciones y directrices emanadas de los servicios centrales, la coordinación, apoyo y control técnico inmediato de la acción educativa y cultural desarrollada por los centros, la elaboración de los programas de necesidades de la provincia y la ejecución de las funciones desconcentradas.

Elo implicaba que debía adoptarse una generosa política de concesión de autonomía y medios personales y materiales para su ejecución a los centros y de desconcentración de funciones en las Delegaciones.

Por lo que a los servicios centrales se refiere, tres eran los principios básicos que se recomendaban: asegurar la unidad de dirección, desconcentrar las funciones de pura ejecución y subdividir la actividad según bloques homogéneos de funciones (41) que permitieran delimitar claramente las competencias y facilitar su coordinación.

En tal sentido se estructuró el Ministerio, siguiendo los criterios expuestos, en una *Subsecretaría*, configurada como Segunda Jefatura del Ministerio y órgano coordinador de las distintas direcciones generales; una *Secretaría General Técnica*, en la que se acentuaba su papel de coordinador legislativo, y siete Direcciones Generales: de *Ordenación Educativa*, en la que se unificaban los servicios técnicos encargados del establecimiento de los contenidos, metodología y evaluación del rendimiento educativo; de *Programación e Inversiones*, para las actividades de programación y financiación; de *Personal*, unificando su administración y desarrollando los servicios de programación de efectivos; de *Formación Profesional y Extensión Educativa*, englobando la promoción de la educación permanente, el fomento de la formación profesional y la promoción estudiantil. Las de *Universidades e Investigación, Bellas Artes y Archivos y Bibliotecas* quedaban, por sus propias características, al margen

(40) Este esquema no es de aplicación a las Universidades, a las que el grado especial de autonomía previsto en la Ley General de Educación situaba, al menos en teoría, al margen de la organización general.

(41) Con la subdivisión por funciones o «departamentación funcional», las actividades de una organización o empresa se agrupan según los cometidos fundamentales que deben realizarse para la consecución de sus objetivos, concebidos como un todo unitario. Como ventajas de este método suelen citarse: ser un método lógico y probado en el tiempo, garantizar que las actividades básicas están encomendadas a los más altos ejecutivos y, por último, permitir una mayor eficiencia en la utilización de la mano de obra.

del sistema. Un Consejo de Dirección, presidido por el ministro y formado por los titulares de los órganos citados, aseguraba la coordinación y un cierto grado de participación en la dirección. Varios organismos autónomos, CENIDE (hoy INCIE) y Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar..., se encargaban de la administración de ciertos medios (investigación educativa, construcciones, formación del profesorado), cuya gestión requería particular agilidad y flexibilidad.

Especial relieve merece la ordenación de las Delegaciones Provinciales, que tratan de superar la atomización de las competencias administrativas dispersas en más de veinte órganos de carácter provincial o regional. Su objetivo era la centralización a nivel provincial de los servicios administrativos del Departamento.

La reforma, desde el mismo momento de su formulación, suscitó opiniones encontradas, en parte debidas a su novedad y en parte a la aparente amenaza que suponía para situaciones e intereses asegurados a la sombra de la organización tradicional.

Se ha dicho repetidamente que la reforma se apoyaba en una concepción unitaria de la Administración educativa. En consecuencia, se preveía una reestructuración coordinada de todos sus planos, descansando las oportunidades de eficacia de cada uno de ellos en el funcionamiento acompasado de los restantes y en la acción decidida en materia de personal y técnicas de gestión. La reforma se detuvo en la reestructuración de sus planos superior e intermedio, pero no actuó decididamente en cuanto a la mayor autonomía de los centros ni, por lo que se refiere a los servicios centrales y a las Delegaciones, se llevó adelante la preconizada política de desconcentración. En consecuencia, las Delegaciones, convertidas en cauces de comunicación entre los Centros y el Ministerio y sin apenas poder resolutorio, se han visto en más de una ocasión convertidas en verdaderos *cueros de botella* sin que por eso el Ministerio se haya visto desembarazado de las actividades de gestión ni alligerados sus servicios de la congestión de asuntos a tramitar.

Por otra parte, en materia de personal, ha habido resultados espectaculares, en especial respecto a los cuerpos docentes y al personal no docente de los servicios centrales (42), tales como el incremento de retribuciones, la unificación de los procedimientos de selección, el desarrollo de las actividades de perfeccionamiento (recuérdense las actividades de los ICES o del Programa de Formación de Administradores de la Educación y Gerentes de Universidades), el reclutamiento masivo de funcionarios de los Cuerpos Generales entre 1970 y 1973 (fruto de arduas negociaciones con los organismos competentes de Presidencia del Gobierno y Hacienda), etc. Pero, frente a ello,

(42) Según datos recientes de la Dirección General de Personal, los efectivos de este personal eran en 1975:

	Funcionarios de carrera	Interinos	Contratados	Total
Técnicos de Administración civil	415	2	—	417
Escala Técnica Administrativa	168	—	—	168
Cuerpo General Administrativo y Asimilado	699	—	—	699
Cuerpo General Auxiliar y Asimilado	2.393	385	—	2.778
Cuerpo General Subalterno	3.467	—	648	4.115
Totales	7.143	387	648	8.178

no es menos cierto que los beneficios de estas medidas, sobre todo por lo que afecta al incremento de efectivos, no han llegado a las Delegaciones y, menos aún, a los centros, desprovistos aún del personal mínimo necesario.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Del análisis retrospectivo de este largo proceso de la Administración educativa podemos deducir las siguientes conclusiones:

a) Parece existir una *intensa conexión entre la política y la Administración educativa* en el sentido de que aquélla normalmente sirve de elemento impulsor de ésta y, al contrario, una administración insuficiente puede frenar el cambio. En este sentido, los cuatro hitos fundamentales de la política educativa (1900, 1931, 1953 y 1970) coinciden con un fortalecimiento inicial de la administración, mientras que el deterioro de esta misma administración hacia 1956 y el estancamiento hacia 1973 son un posible freno a las respectivas reformas educativas.

b) Ha existido evidentemente una *preocupación excesiva por el tema de la «Organización»* y un relativo olvido de otras funciones, como la de control (las Inspecciones rápidamente pasaron a funciones ejecutivas), la de planificación y, por supuesto, la de innovación.

Y, por otra parte, las organizaciones se han ceñido casi exclusivamente al nivel central. Una y otra vez se modifica la estructura de los servicios centrales y se crean nuevas direcciones generales hasta llegar a once en 1966 (más dos Subsecretarías). Por el contrario, los servicios y comisiones provinciales van proliferando sin unidad de dirección hasta 1955, en que se crean las Delegaciones referidas a todos los niveles, excepto el universitario. Esta organización no cuaja hasta 1971, en que se constituyen las actuales Delegaciones Provinciales.

c) En relación con el punto anterior, la característica de estos setenta años de administración educativa es la *centralización*. En Madrid se resuelven hasta los más mínimos detalles, que los órganos periféricos canalizan y los centros ejecutan. Como resultado de este proceso, los que toman las decisiones carecen de información suficiente y, al contrario, quienes tienen información no tienen facultades decisorias.

Por lo que se refiere a los centros de enseñanza, se puede decir que ni han tenido una organización administrativa mínima ni las posibilidades de adopción de decisiones. Política tanto más grave cuanto que, como señala G. Reñón (43), «el centro escolar es el primer núcleo de organización del sistema educativo, y su adecuada configuración constituye una clave decisiva para el funcionamiento del sistema en su conjunto».

Parece superfluo subrayar, añade G. Reñón, que es en el centro escolar donde se realiza la tarea de educar y que, por lo tanto, el resto de la organización es fundamentalmente una superestructura al servicio de la función que los centros llevan a cabo. De esta observación obvia se deriva, sin embargo, la necesidad de modificar el papel asignado a los centros en la organización tradicional del sistema educativo».

(43) *Documentación Administrativa* núm. 163, p. 31.

Todavía en este momento hay un considerable número de trámites en materia de personal, típicos del centro docente, que son realizados en Madrid. Y otros asuntos presupuestarios que parecen más propios de las Delegaciones o de los centros docentes.

Justamente una reforma de la Administración educativa debe apoyarse en el centro docente y no en los servicios de Madrid. Es esclarecedora a este respecto la opinión de Tortellá y Mueller: «Insistimos en situar la solución en el seno de cada institución. Es en la escuela misma, en la Universidad, en el centro, en cada institución, en las que actualizando sus anquilosados métodos de funcionamiento administrativo y perfeccionando sus instrumentos de dirección, administración y gestión, donde se debería gestar la nueva concepción dinámica de estructuras y sistemas» (44).

Parece obvio que un aspecto de la reforma administrativa de la educación debe englobar un mayor nivel de descentralización y de participación. Compartimos en este sentido el principio del Informe FAURE (45): «preconizamos, al mismo tiempo que la descentralización de las decisiones, de las responsabilidades y de los medios, una amplia participación de todos los interesados a todos los niveles y en todos los dominios, en las determinaciones y en las responsabilidades de la acción educativa».

d) En líneas generales la administración educativa ha impedido la *innovación*, excepto en períodos muy concretos. De hecho el circuito investigación-experimentación-evaluación-difusión-retroalimentación siempre se ha roto por algún eslabón, bien porque los centros carecían de autonomía pedagógica para experimentar, bien porque el sistema carecía de *agentes del cambio* para aplicar las incorrecciones. Esto en el mejor de los casos de que hubiera realmente una política consciente de cambio.

e) Por último, la centralización y el papeleo consiguiente originado en la Administración Central da lugar a una *dispersión de esfuerzos de la línea directiva* (por ejemplo, tiempo dedicado a la firma de papeles, de los que no tienen un mínimo de información) y, como consecuencia, al abandono de las funciones peculiares de un directivo: establecimiento de objetivos, planificación y control del funcionamiento del sistema en su conjunto.

(44) R. Tortellá y W. F. D. Mueller: «Reflexiones acerca de la necesidad de "Industrializar" los métodos de gerencia en las Instituciones educativas.» Revista *La Educación Hoy*, abril 1964, p. 130.

(45) Informe FAURE, Alianza Editorial, 1972, p. 315.

HISTORIA DE LAS CONSTRUCCIONES ESCOLARES EN ESPAÑA

Emilio LAZARO FLORES
Inspector general de Servicios

Aunque pueda haber enseñanza sin local con este específico destino y aun sin local alguno, se ha convenido en considerar el edificio como el medio físico básico para el funcionamiento de la escuela. (No lo es, en efecto, el profesor, que es mucho más. El otro instrumento físico sería el «equipo» entendido en la acepción más amplia de todo lo complementario del edificio.)

¿Quién construye éste en España, cómo se construye, dónde? La respuesta a estas interrogantes y la explicación o el porqué de tal respuesta constituye la trama de la historia de las construcciones escolares en nuestro país. En la apretada síntesis que sigue, y que tratará de recoger, al menos, los hitos más significativos de tal historia, subyace por fuerza, y aún se hace explícito en frecuentes referencias, el relato de nuestro crónico déficit de escuelas y de sus causas, déficit crónico que se arrastra hasta hoy mismo, aunque la perspectiva actual con que se contempla lo que parece sólo su residuo, sea, con mucho, la más esperanzadora de todas las que iremos bosquejando.

PRIMERA ETAPA: RECAE EN LOS MUNICIPIOS LA OBLIGACION DE CONSTRUIR LAS ESCUELAS

Puede afirmarse que la escuela pública o nacional nace en España con las Cortes de Cádiz, y nace vinculada al municipio, como una institución local, por tanto. La constitución doceañista, salida de aquéllas, declara paladinamente, por primera vez, que la educación es problema que compete al Estado. Consecuentemente con esta toma de posición, se crea la Junta de Instrucción Pública y se encarga a Quintana un plan de estudios, dos de cuyas «partes generales» tienen los epígrafes siguientes: «división y distribución de la enseñanza pública»; «medios de llevarla a cabo». Quintana sostiene en su informe que el Estado sólo puede pechar con la enseñanza superior y que la «popular» debe ser confiada a los ayuntamientos. Propone que se declare obligatoria una «escuela de primeras letras» en cuantos pueblos puedan sostenerla, debiendo, cuando no pudieran, agruparse, y acudiendo, en último extremo, a la ayuda de la Diputación.

Así pues —y resulta sencillamente escalofriante constatarlo— en la misma partida de nacimiento de la escuela, se delinea ya, con una mezcla de visión o impotencia, lo que va a ser su penoso futuro y hasta se diagnostica la causa: el que se sabe incierto soporte económico de la institución escolar.

En realidad, con su desvinculación inicial del Estado y su correlativo prohibimiento municipal, el destino de la escuela va a ser, ante todo *desigual*, porque va a quedar ligado al destino de *cada* municipio, no identificable siempre

con las posibilidades del mismo, ya que en muchos casos, los ayuntamientos gestores, representantes en cada caso de la comunidad local, no sabrán o no querrán hacer causa común con dichas posibilidades (1).

DECRETO DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1920: EMPIEZA LA INTERVENCION ESTATAL DIRECTA

El año 1920 marca el fin del monopolio municipal y de la paralela abstención estatal en la construcción de escuelas (2). Un decreto de dicho año (3) anuncia una «transformación honda» en el servicio de construcciones escolares: la construcción directamente por el Estado. «La intervención de los ayuntamientos —se dice en el preámbulo— no ha sido todo lo positiva que podía esperarse». Se trata de la primera referencia oficial —hecha de esta forma velada e indirecta— a la mala situación de locales escolares.

Como también en este caso el ayuntamiento ha de cooperar (4), el sistema, que, en definitiva, viene a establecerse es el de la colaboración entre Estado y municipio, que informará, con diversas modalidades, toda la legislación posterior y se enunciará como principio básico en la ley —única norma con este rango sobre la materia de construcciones escolares— de 1953.

Un paso serio de organización da este mismo decreto al crear la Oficina Técnica de Construcciones de Escuelas con la misión de ejecutar los proyectos que construya el Estado, informar la suficiencia de cuantos locales se dediquen a la enseñanza e inspeccionar todas las construcciones escolares.

Se tardará más de seis meses en dictar la orden de ampliación del Decreto que determina cómo deben presentar los ayuntamientos las solicitudes (5).

Las dos disposiciones citadas inician la serie de normas, generalmente farragosas y confusas, que se dictan sobre construcciones escolares y en las que el deseo de combinar la histórica promoción municipal con la intervención protectora del Estado no cristaliza en fórmula de actuación clara.

EL IMPULSO DE LA DICTADURA Y EL DECRETO DE 10 DE JULIO DE 1928

Durante la Dictadura, la construcción de escuelas aumentó sensiblemente en relación con cualquier época anterior aún en el caso de reducir la cifra de 6.000 nuevas creaciones dada entonces (6) —de ellas, 2.000 correspondientes a edificios de nueva planta— a la de 3.824, que le conceden las estadísticas de hoy (7). Tan importante incremento parece, no obstante, más atribuible al impulso general de ejecución de obras que, desaparecido el freno de las luchas políticas, caracterizó al período, que a un real *despertar* al problema específico de la abrumadora carencia de escuelas, que, de haberse dado, hubiera encar-

(1) De donde resulta que el futuro de la escuela debe pasar no sólo por la real situación económica de cada municipio, sino también por las mejores o peores voluntad y acierto del ayuntamiento gestor.

(2) Nos referimos siempre a las públicas o nacionales.

(3) Real decreto de 23 de noviembre de 1920 (*Gaceta* del 28).

(4) Deberá aportar un 8 por 100 del costo del edificio para material escolar; un 1 por 100 para conservación; casa «decente y capaz» (en expresión recogida de la Ley Moyano) para el maestro, con la obligación de construirla, si no la hay, y terreno para el edificio escolar y el campo de juego.

(5) Real orden de 31 de mayo de 1921 (*Gaceta* 11 de junio).

(6) Ignacio Suárez Somonte, director general de Enseñanza Primaria. *Libro de la Exposición Hispano-americana*, p. 37.

(7) *Datos y cifras de la enseñanza en España*, 1971, tomo I. Ministerio de Educación y Ciencia, p. 40.

nado en alguna reforma legal más importante que la tardía del decreto de 1928 o en una habilitación extraordinaria de recursos.

En la etapa dictatorial, y cuando ya ha transcurrido más de su mitad, se dictó el decreto de 10 de julio de 1928 que no introduce variación sensible en el equilibrio de responsabilidades y acciones de ayuntamientos y Estado.

EL QUINQUENIO REPUBLICANO. PRIMER PLAN DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES

El primer plan de construcciones escolares (ya que el esfuerzo de la Dictadura, si bien determina un sensible aumento del ritmo de construcciones, no se configura como un plan propiamente dicho) se debe al quinquenio republicano. Le conviene la denominación de «plan» porque presenta las características siguientes: objetivos concretos, claramente expuestos; un plazo para alcanzarlos y habilitación de los recursos necesarios. Hasta un cuarto de siglo después, exactamente en 1957, no se desarrollaría un esfuerzo semejante.

Rapidísimamente, se elabora un plan quinquenal con el definitivo objetivo de construir todas las escuelas que faltan y que se cifran exactamente en 27.151 (8). Como se estimó que eran 35.716 las que había, resulta de estos datos que la falta de puestos alcanzaba a casi la mitad de la población escolar.

Ambas estimaciones, dada la celeridad con que se hicieron, no son obviamente muy fiables. Prueba de ello es que, un año después (9), se dispone la elaboración de un censo de centros existentes.

La ley de 16 de septiembre de 1932, que dispone una emisión de obligaciones de 400 millones de pesetas, para el desarrollo de un plan nacional de cultura, proporcionaría la necesaria cobertura económica para tan vasto empeño.

El 25 de junio de 1934 un nuevo decreto refunde las normas vigentes hasta entonces y viene a ser como una falsilla de la Ley de Construcciones Escolares de 1933.

Como es de rigor en toda comparación entre propósitos oficiales y resultados (análogo desajuste se dará en los planes emprendidos a partir de 1957), la República no construiría las 27.000 escuelas que se había propuesto, pero es de justicia calificar de buen balance —sobre todo teniendo en cuenta las más que agitadas e inestables circunstancias políticas que rodearon el desarrollo del plan (10)— que se terminasen alrededor de 15.000 (11). (Observe-mos que alguna de estas circunstancias, como el cierre de los colegios religiosos, actuó de acelerador de la acción estatal.)

(8) La cifra de escuelas a construir omite el dato esencial de cuántas habrían de hacerse —si es que se contemplaba este supuesto— para sustituir locales existentes. En el estudio que sirvió de base para el plan 1957-1961, los locales se clasificaron en buenos, regulares y malos, equiparándose éstos a los no existentes.

(9) Orden de 26 de junio de 1932.

(10) Recordamos al respecto que durante el quinquenio republicano pasaron por el Ministerio de Instrucción Pública 17 titulares, lo que da una media de tres meses y medio de permanencia. Si se considera sólo el bienio radical-socialista, la media no pasa de dos meses.

(11) 16.409, según el decreto de 28 de febrero de 1936; 12.291, conforme a fuentes oficiales de hoy; pero este cálculo debe considerarse bajo.

EL PERIODO 1939-1951

El período subsiguiente a la guerra civil, en un dilatado lapso de doce años, es de signo claramente negativo en el campo de la construcción de escuelas (en realidad, hasta 1957 no se iniciará la primera secuencia de los grandes planes en marcha hasta hoy, si bien los años 1951-1955 (12), que tienen en su haber la primera y única Ley de Construcciones Escolares (13), registrarán una cierta reactivación en la atención al tema).

¿A qué se debe esta inhibición del nuevo Estado, en clara ruptura con los precedentes de la Dictadura y la República? ¿Por qué en la tarea general de reedificación que se acomete no hay apenas sitio para las construcciones escolares?

No es sólo, ciertamente, por falta de medios, derivada de la difícilísima coyuntura histórica. Actúa también, y muy principalmente, una razón de fondo, doctrinal, que recoge así el artículo 17 de la Ley de Educación Primaria de 1945: «El Estado estimulará la creación de escuelas y las creará por sí mismo, si fuese necesario, hasta alcanzar en cada localidad un número no menor de una por cada 250 habitantes».

Resulta, pues, que el papel principal del Estado no es el de crear por sí, sino el de estimular la creación por los demás, configurados, por tanto, como promotores normales de aquélla. Sólo cuando sea necesario (expresión tipificadora de una excepción, casi de una emergencia) el Estado se adelantará a crear. Se trata, pues, de una formulación bien concreta del papel de protagonismo asignado a la sociedad en la educación y, consecuentemente, de la intervención meramente subsidiaria del Estado.

En este marco de una acción estatal, normalmente indirecta, el objetivo fijado por esta ley de crear una escuela por cada 250 habitantes, se inscribe en la mejor línea de retoricismo inoperante típico de nuestra tradición legal.

A los cuatro años de la ley de 1945, un extraño decreto (14) da a entender que el Estado se dispone a abandonar su pasivo papel de árbitro vagamente estimulador del esfuerzo ajeno. Le llamamos extraño porque en su brevísimo texto anuncia nada menos que un plan quinquenal de treinta mil escuelas (tres mil más que el de 1931), que «tendrá su reflejo en los cinco primeros presupuestos» y para cuya urgente implantación y «financiamiento», los ayuntamientos «deberán atenerse a la legislación sobre la materia». De este plan, al que bien cabe, por ello, la denominación de fantasmal, no existe ninguna nueva referencia legal, que hubiera sido necesaria, sin duda, para su desarrollo (la regulación, por ejemplo, del reparto de recursos, de los sistemas de construcción escogidos, etc.). El hecho esencial es que no tuvo el anunciado *reflejo* en los presupuestos. El decreto de 1949 queda así, como una perdida boya en el mar de las páginas del diario oficial.

La cifra de 17.218 creaciones que la estadística oficial (15) concede al período 1939-1951 (se habría pasado de 43.195 escuelas oficiales a 60.413), es evidentemente exagerada. No es posible, en efecto, como observa Francisco Rubio (16), que sólo en 1941 se creasen 7.214 escuelas, cota solamente alcanzada, en el apogeo de las extraordinarias inversiones realizadas muy poste-

(12) Regido por don Joaquín Ruiz Giménez.

(13) Nos referimos a la de 22 de diciembre de 1953, a la que señalamos como única, ya que la de 16 de diciembre de 1964 fue una reforma de aquélla.

(14) Decreto de 18 de noviembre de 1949 (BOE 3 de diciembre).

(15) *Datos y cifras de la enseñanza en España, 1971*, tomo I, Ministerio de Educación y Ciencia.

(16) *La España de los años 70. La política educativa*. Madrid, Editorial Moneda y Crédito.

riormente. Muchas creaciones imputadas al período posterior a la guerra corresponden seguramente a escuelas ya existentes, construidas durante la República, que o no habían empezado a funcionar, o existía algún defecto en su *status* de escuelas creadas. Son, por ello, más bien escuelas recreadas o convalidadas.

Del período 1951-1955 ya apuntamos que representa una ligera mejoría. En estos años se crearon 5.573 escuelas oficiales.

Si los resultados en los años 1951-1955, en términos de construcción de escuelas, son los que se han expuesto, la Ley de 1953 es acreedora a una amplia mención.

LA LEY DE 22 DE DICIEMBRE DE 1953

La primera y única norma sobre construcciones escolares con rango de ley es de 22 de diciembre de 1953, vigente hasta hoy, con la reforma que introdujo en su texto la de 16 de diciembre de 1964.

El rasgo más acusado de la ley es su carácter descentralizador, pero como esta descentralización no es total —aunque sí muy marcada—, ya que el Estado se reserva un terreno de actuación que en el período de 1957-1967 representaría una cuarta parte del volumen de inversión, el calificativo que mejor conviene a la Ley, es el de flexible.

Las dos grandes motivaciones de la ley son, conforme a su preámbulo: «proporcionar organismos de gestión suficiente y rápida» (a los que ya nos hemos referido), y «dotar de medios económicos en proporción suficiente». Este objetivo no se alcanzaría hasta 1956, con la habilitación de 2.500 millones de pesetas, para un nuevo plan de cinco años.

La meta de las mil escuelas que la ley se propone era, sin duda, muy modesta. Apenas bastaría para atender el aumento vegetativo y los desplazamientos de población —ya importantísimos—, siendo, por tanto, un instrumento insuficiente para enjugar el déficit enorme de puestos.

Tres promotores oficiales (17) concurren al objetivo común de construir escuelas: el Estado, las juntas provinciales y los ayuntamientos con convenio, que pueden suscribir los de capital de provincia y los demás de 50.000 habitantes.

Se preveía que la gestión de las juntas provinciales, como así sucedió, absorbería la mitad de los recursos. Podrían construir por sí mismas (con una aportación municipal del 5 al 50 por 100, según la población) o ayudar a construir a los ayuntamientos, promotores entonces de las obras. Al primero de los dos sistemas se le llamó «de aportación» y «de subvención» al segundo. La cuantía de éstas se cifró en 60.000 pesetas por escuela y 40.000 por vivienda de maestro. A los ayuntamientos de menos de mil habitantes, se les dispuso de aportación, equiparándolos, por lo tanto, a *pobres*.

Las subvenciones a los ayuntamientos con convenio se fijaron en las mismas cantidades. La «excepción» de que el Estado pudiese llegar hasta el 50 por 100 del costo de las obras se convirtió en regla desde el primer momento.

La ley contiene una apelación a las empresas con población de más de treinta alumnos para que construyan escuelas, recordando, al efecto, un pre-

(17) Un cuarto promotor, el privado, es objeto de consideración posterior, a través de la orden de 23 de julio de 1955 (BOE 24 agosto).

cepto de la Ley de Educación Primaria de 1945. Sin embargo, y aunque se dictaron normas complementarias (18), el cumplimiento de tal mandato —puesto que lo era, en realidad— no llegó a exigirse.

1956: SE HABILITAN 2.500 MILLONES PARA UN PLAN DE CINCO AÑOS

Que el problema de las construcciones escolares fuese abordado por primera vez por ley, revelaba un reconocimiento formal de su importancia y un cierto propósito de resolverlo con una perspectiva nueva. Sin embargo, a la ley de 1953 le faltó el respaldo económico, que no llegaría hasta 1956 conseguido por el equipo ministerial siguiente.

Una ley de este año —cuya publicación se hace coincidir con el 18 de julio—, autoriza una emisión de la Deuda por importe de 2.500 millones de pesetas para la construcción en cinco años de 25.000 escuelas. Es el tercer plan quinquenal desde 1931, computando el nonnato de 1949, con un objetivo, en cifra de escuelas, sensiblemente parecido al de sus dos precedentes. La inversión se iniciará con 300 millones en 1956 y aumentará 100 millones cada año, hasta alcanzar 700 en 1960. Finalmente, la ley de 1956 da un paso decisivo en la descentralización al dotar a las juntas provinciales de personalidad jurídica.

La acordada emisión de Deuda no llegó a realizarse, sino que los 2.500 millones de pesetas, se incluyeron, con las cifras previstas, en los presupuestos de los siguientes cinco años.

LA JUNTA CENTRAL DE CONSTRUCCIONES ESCOLARES

El otorgamiento de personalidad jurídica a las cincuenta juntas provinciales era susceptible de crear una situación de acefalia y de desorden en el desarrollo del plan. De otra parte, siempre que la Administración, con ocasión de alguna actividad de nuevo o renovado cuño, ha querido ofrecer una imagen de rejuvenecimiento en su estructura, ha acudido a la fórmula del organismo autónomo, como presunto ente de financiamiento más ágil y eficaz, relativamente próximo a la idea de la empresa privada cuando se la contraponen, a estos efectos, a la pública.

Tales son las motivaciones, a nuestro juicio, de la creación por decreto de 2 de febrero de 1957 de la Junta Central de Construcciones Escolares, llamada a «encauzar, dirigir e inspeccionar la gestión de los planes provinciales» y que asumirá desde entonces la gestión de los planes de construcciones escolares.

(18) Pueden consultarse las órdenes de la Presidencia de 15 de diciembre de 1948 (BOE 17 de diciembre de 1948) y de Educación de 1 de julio de 1953 (BOE 1 de agosto de 1953). El artículo 70 de la Ley de Presupuestos y Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957 determinó que, a efectos del impuesto sobre las rentas de sociedades y entidades jurídicas, tendrán la consideración de gastos las cantidades entregadas al Ministerio de Educación para construcción de escuelas.

El previsto plan de cinco años (1956-1960) se desarrolla en realidad desde 1957 a 1963 y empalma así con el I Plan de Desarrollo (1964-1967). A partir de éste, los planes de construcciones escolares se sucederán, sin solución de continuidad, hasta hoy, enmarcados nominalmente en los planes de desarrollo, y confiada la ejecución al mismo órgano autónomo de gestión: la Junta de Construcciones.

El plan de 1956 se había propuesto la construcción de las 25.000 escuelas que faltaban, según la prospección de preparación del plan hecho por la Inspección. Con el edificio escolar debería construirse la vivienda del maestro, en cumplimiento de lo establecido por la ley de 1953, continuadora al respecto de una tradición legislativa nacida en la Ley Moyano (19). Esta obligación de complementar la escuela con la vivienda del maestro se fue incumpliendo progresivamente.

Sin embargo, la cifra de las 25.000 escuelas no garantizaba la meta de la escolarización total porque a esta cifra, correspondiente a las que faltaban en absoluto, era preciso sumar las necesarias para sustituir a locales en malas condiciones y que ascendían, según el citado informe de la Inspección, a 17.000.

Así, el objetivo del plan debería haber sido la construcción, no de 25.000, sino de 42.000 edificios escolares. Ahora bien, los recursos —2.500 millones de pesetas— se habían calculado a base de estimar el costo del conjunto escuela-vivienda, en 100.000 pesetas, que era la suma de las dos subvenciones —60.000 pesetas en la escuela y 40.000 en la vivienda de maestros—, que se concedían a los ayuntamientos cuando eran éstos los que promovían la construcción. Por tanto, estas previsiones del plan parecieron no contemplar otro supuesto que el más favorable para el Estado del ayuntamiento promotor. La realidad fue que sólo en uno de cada cuatro casos se dio dicho supuesto.

Otra circunstancia contribuyó a mermar aún más las posibilidades del plan: coincidiendo precisamente con la iniciación de éste, el costo de la construcción experimentó un incremento de más del 35 por 100. Ello forzó a aumentar en un 25 por 100 la cuantía de las subvenciones (20), con la consiguiente proporcional reducción en el número de escuelas que podrían hacerse.

El resultado, en definitiva, del plan iniciado en 1957 fue muy importante. En siete años se construyeron 22.788 escuelas (21) y 18.053 viviendas de maestros.

Tras este resultado, ¿cuál era a fines de 1963 la situación del problema?

La respuesta dada a este interrogante, por el I Plan de Desarrollo fue descorazonadora. Según la memoria de dicho plan, en primero de enero de 1964 era necesario construir 27.550 escuelas (nótese la casi igualdad de esta cifra con la del plan de la República: 27.151, y su aproximación a la del plan de 1956: 25.000. Esto es, parece mantenerse constante la magnitud del problema, no obstante, las soluciones aparentemente totales, que se le dan). Pero este cálculo ha sido considerado bajo por no incluir, como en el caso del plan de 1956, las escuelas necesarias para reposición (22).

(19) Disponía ésta que los ayuntamientos deberían ofrecer a los maestros «casa decente y capaz».

(20) Decreto de 11 de octubre de 1957 (BOE 30).

(21) En el sentido de *aulas* o, como se diría más tarde, *unidades escolares*, no de edificios, aunque en las escuelas mixtas, aula equivalía a edificio.

(22) Según el informe de FOESSA (Informe sociológico sobre la situación social de España, 1970), las necesidades por crecimiento vegetativo, reposición y migraciones ascendían a 33.558 escuelas.

En cualquier caso, el esfuerzo de los siete años que preceden al comienzo de los planes de desarrollo no parecía corresponder, en absoluto, al resultado conseguido. ¿A qué podía deberse tan decepcionante hecho?

Hemos expuesto ya algunas de las causas, pero no, con toda probabilidad, las más importantes, que pasamos a analizar.

LA «REVOLUCION DEMOGRAFICA» Y LA POLITICA DE CONCENTRACION ESCOLAR

La principal razón de que en 1964 la situación fuese sensiblemente igual a la de 1956 se encuentra, a nuestro juicio, en que las previsiones sobre movimientos de población fueron totalmente desbordadas por la extraordinaria amplitud que éstos registraron, pese a que debe reconocerse a los gestores del plan de 1956 la visión de haber creado el primer servicio de planificación del Ministerio, por cuyo tamiz pasaron absolutamente todas las decisiones en materia de construcción de edificios escolares.

Un hecho vino a determinar que una parte de las escuelas del plan de 1956 quedasen obsoletas y requiriesen un nuevo gasto posterior «para el mismo niño».

A partir precisamente de 1957, esto es, en los mismos comienzos del plan, hace su aparición un fenómeno de signo pedagógico, que va a converger con el demográfico que hemos apuntado en la obligada determinación de una política de concentración escolar. El edificio va a cambiar de tamaño, no sólo para acoger más niños (23), sino porque la pequeña escuela, la «escuela de maestro único», no da respuesta a los nuevos objetivos pedagógicos, o, más precisamente, la nueva metodología. El principio se acepta tan universalmente que el porcentaje de pequeñas escuelas se convierte en uno de los más significativos indicadores de la calidad de enseñanza de un país y en definitiva, de su nivel educativo (24).

La concentración escolar, basada en estas razones pedagógicas, constituyó un acelerador más de lo que el historiador Ricardo de la Cierva ha llamado *revolución demográfica*.

EL I PLAN DE DESARROLLO (1964-1967)

Como antes señalamos, el I Plan de Desarrollo (1964-1967) había cifrado en 27.550 el número de escuelas necesarias. Sin embargo, sólo se propuso construir la mitad de tal número: 14.173 escuelas exactamente.

De atenernos al balance oficial, el plan, al concluir 12.105 unidades (25) habría alcanzado el satisfactorio resultado de haber cubierto el 87 por 100 de su objetivo.

(23) Esta exclusiva significación, aún no pedagógica, tienen los preceptos que a partir del real decreto de 17 de diciembre de 1922 prohíben construir con fondos del Estado escuelas unitarias en los pueblos de más de 10.000 habitantes y graduadas en los de menos de 2.000.

(24) En España, la erradicación —puesto que resulta apropiada la utilización de este término— de las escuelas de maestro único tropezó con gran resistencia, de la que todavía se escuchaban en fecha reciente los últimos ecos. Se argumentaba patéticamente que desaparecería el único foco de educación y cultura de muchos pueblos. Esta razón ideal ha encubierto muchas veces intereses personales. Ha constituido también una simple y típica manifestación de aferramiento al pasado y resistencia al cambio.

(25) Se construyeron también, según la misma fuente oficial, 7.655 viviendas de maestros. Ver Memoria sobre la ejecución del I Plan de Desarrollo Económico (Presidencia del Gobierno).

En todo caso, y aun cuando el I Plan de Desarrollo se hubiese aproximado a la plena realización de su objetivo, lo cierto es que éste, ya desde que el plan se elaboró, quedaba lejos de la meta de la escolarización total, siempre considerada, al parecer, inalcanzable.

1968-1971: LA LEY GENERAL DE EDUCACION Y EL II PLAN DE DESARROLLO

En 1968 se produce la llegada al Ministerio de Educación de José Luis Villar Palasí y el comienzo del II Plan de Desarrollo.

En el campo de las construcciones escolares, la primera preocupación, meritosa, del nuevo equipo ministerial es para un aspecto ciertamente trascendente: el control técnico de la marcha de las obras. Un decreto del mes de septiembre (26), complementado por otro que se dicta un año después (27), crea la División de Construcción y las Unidades Técnicas Provinciales dependientes de la misma. Estas normas contienen una innovación atrevida: las obras no serán dirigidas por el autor del proyecto, sino por otros arquitectos, dedicados en exclusividad a tal tarea. La reforma encuentra una fuerte oposición gremial, basada, de una parte, en un alegado derecho de propiedad intelectual del autor del proyecto, que se extendería a la ejecución de éste, y de otra, en la supuesta imposibilidad de que el técnico no proyectista sea capaz de captar todas las características del proyecto, y, sobre todo, su espíritu (28).

Otra preocupación inmediata del equipo promotor de la reforma educativa fue la de la necesaria evolución en la concepción del edificio escolar.

A tal fin, y tras dos reuniones, una celebrada del 14 al 21 de febrero de 1970, con participación de los dos conocidos expertos de la OCDE, los ingleses Oddie y Pearson (29), y otra, de una semana, desarrollada en Alcalá de Henares, se plasma un modelo de edificio escolar, que es declarado obligatorio por la orden ministerial de 10 de febrero de 1971. En dicho modelo se parte de considerar que el aula o clase, como recinto compartimentado e igual, debía dar paso a espacios abiertos, de diferentes dimensiones, denominados *áreas*, y que haría posible la libertad de movimientos de profesores y alumnos, necesaria para el desenvolvimiento de la *enseñanza activa* (basada en la dinámica del alumno), superadora de la enseñanza exclusivamente magistral (en la que el alumno es más bien objeto pasivo que sujeto claramente actuante).

Un tercer rasgo de la actuación del equipo Villar Palasí es la tendencia centralizadora. En efecto, a mitad de 1968, iniciada la actuación del nuevo equipo ministerial, los recursos empiezan a concentrarse en determinadas zonas, con abandono del sistema de su reparto proporcional. El primer exponente de este cambio es el llamado «Plan Galicia», seguido del de Cádiz y precursores, ambos, de los «planes de urgencia», importantes por más de un aspecto, como ahora veremos.

(26) Decreto de 25 de septiembre de 1968 (BOE 18 de octubre).

(27) Decreto de 29 de enero de 1970 (BOE 14 de febrero).

(28) A esta objeción suele oponerse que si un proyecto está debidamente terminado y documentado, puede ser dirigido por cualquier otro técnico. Por supuesto, que la creciente normalización de elementos constructivos favorece esta desvinculación del proyecto y su autor.

(29) Con este encuentro de educadores, administradores y arquitectos, así como con la reciente creada Comisión Coordinadora de Normalización, se cumplía lo anunciado al respecto en el Libro Blanco sobre el procedimiento para hacer efectiva la necesaria evolución en la concepción y programa del edificio escolar.

LOS PLANES DE URGENCIA

Los planes de urgencia constituyen la expresión de una acción-impacto con estos diversos objetivos: eliminación o, por lo menos, reducción sustancial del déficit escolar en aquellas zonas del país donde era más grave; consecución de esta meta en forma muy rápida, a fin de ofrecer una muestra del actuar de la nueva Administración educativa (es el tiempo ardientemente esperanzador y rotundo de la recién implantada Ley General de Educación), y, finalmente, que los nuevos Centros «revelen» el alcance y empeño de la más trascendental creación de la reforma educativa: la EGB (educación general básica), superadora de la histórica enseñanza primaria.

Con estos propósitos se elaboran ocho planes de urgencia, más uno de centros de preescolar en Vascongadas, que se realizan en las siguientes regiones, que enumeramos por orden cronológico de iniciación de los planes: Andalucía (55.040 puestos escolares), Galicia (41.280), Vascongadas (34.800), Canarias (30.560), Valencia (39.840), Madrid (50.160), Barcelona (78.080) y Asturias (17.040). El de preescolar de Vascongadas comprendía 29.840 puestos escolares.

En total, se crearían 376.640 puestos escolares (738 centros), en los que se invertirían 11.438 millones de pesetas.

Además del expuesto objetivo cuantitativo—construcción de casi 400.000 puestos escolares en año y medio—los planes de urgencia comportarían la realización cualitativa de hondo alcance a la que nos hemos referido, esto es: la implantación efectiva—a través del adecuado instrumento físico—de la nueva EGB; la innovación, como hemos dicho, de mayor aliento reformador, y más amplias resonancias sociales de la Ley General de Educación.

EL II PLAN DE DESARROLLO

El período acabado de trazar, que enmarca el emerger de la Ley General de Educación (1968, año del cambio; 1969, Libro Blanco; 1970, aprobación de la Ley, y 1971, comienzo de su implantación), se corresponde al cuatrienio del II Plan de Desarrollo.

El Libro Blanco precisó que en el curso 1966-67 habían quedado sin escolarizar 560.928 niños, cifra equivalente al 12,2 por 100 de la población de escolarización obligatoria. La cifra no incluía los mal escolarizados.

A fines de 1966, un minucioso estudio de la situación revelaba que el objetivo, en construcciones escolares, del II Plan de Desarrollo debería determinarse así:

	Puestos escolares
Déficit de puestos escolares en primero de enero de 1968	414.124
Puestos a crear, por crecimiento vegetativo	154.200
Puestos a crear, por movimientos migratorios	252.100
<i>Total</i>	820.424
Comenzados en el plan anterior y que se crearían en 1968	50.000
<i>Total definitivo de puestos a crear</i>	770.424

Al fijarse definitivamente los objetivos del Plan, la anterior cifra se redondeó en un millón, manteniéndose así la tradición numérica de planes anteriores y que se continuaría en el III Plan de Desarrollo, que se fijó el mismo objetivo del millón de puestos.

De atenernos a los informes oficiales sobre los resultados del II Plan (30), éste habría cubierto prácticamente su objetivo al haber habilitado 24.399 unidades escolares.

EL BIENIO 1972-1973

El III Plan de Desarrollo —cuatrienio 1972-1975— se fija, como sus dos precedentes, el objetivo de construir un millón de puestos escolares. La cifra se repite una vez más. A mediados de 1972, al cambiar la dirección de la Junta de Construcciones, se produce una nueva orientación de la misma. Si al bienio anterior le conviene, para caracterizarle, el término *ilusión* (en la acepción más noble y positiva), la nueva etapa podemos designarla como *realista*.

Se intenta, ante todo, reorganizar la Junta, liberándola definitivamente de sus restricciones de medios originarias, para que pueda desarrollar la enorme y compleja tarea que tiene asignada. Se busca extirpar el cáncer de los proyectos reformados eliminando una de sus principales causas: la aceptación ciega de terrenos, muchos de los cuales encierran sorpresas. A tal fin, un gabinete geotécnico, contratando los trabajos necesarios, reconocerá y analizará a fondo todos los solares, antes de que la obra se empiece. Se desechan los planes de urgencia, tanto por lo que tienen de acción localizada—y no general para todas las provincias—como en cuanto a la fórmula de que la Administración «ceda el derecho» de hacer el proyecto. Finalmente, se revisa el programa de necesidades de la orden de 4 de febrero de 1971, considerado excesivo.

La cifra de nuevos puestos escolares correspondiente al primer bienio del III Plan de Desarrollo es la siguiente:

	<u>Puestos escolares</u>
1972	232.160
1973	219.120

LA SITUACION ACTUAL

El período en que nos encontramos arranca de principios de 1974, en que se hace cargo del Departamento de Educación el actual equipo directivo. Los rasgos más acusados de la política de construcciones escolares en estos casi dos años transcurridos son:

— El resuelto esfuerzo por erradicar de una vez, y lo más rápidamente posible, el crónico déficit de puestos escolares en el período obligatorio, esfuerzo que se extenderá progresivamente—una vez satisfecha la demanda de la edad de seis a catorce años— al nivel de preescolar.

(30) Memoria sobre ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social. Presidencia del Gobierno.

— Una amplísima descentralización, mediante transferencia a diputaciones —como regla general— y a ayuntamientos —en casos concretos—, de la programación (que los servicios técnicos del Departamento supervisará) y ejecución de toda clase de obras escolares. Instrumentos formales de esta política serán los convenios, recogiendo y ampliando, al respecto, la tradición legislativa sobre esta fórmula de colaboración entre el Estado y las corporaciones locales.

Una clara manifestación del primer propósito —alcanzar, cuanto antes, el objetivo de la escolarización total— es el elevado número de edificaciones prefabricadas que han sido construidas: 1.194 unidades hasta ahora, con una inversión de casi 950 millones de pesetas (hasta ahora este sistema constructivo se había aprovechado sólo muy aisladamente). Pero más revelador aún que este dato, como índice de preocupación *cuantitativa* —esto es, de levantar con los fondos disponibles el mayor número posible de centros—, es el hecho de que el factor de la economía haya primado en la filosofía inspiradora de los programas de necesidades que han de servir de base a los proyectos de obras. Ciertamente, el *regreso* del generoso modelo de EGB, impuesto por la orden ministerial de 10 de febrero de 1971 y aplicado con la más rigurosa fidelidad en los planes de urgencia, se había iniciado, como hemos señalado antes, a mediados de 1972. El recorte de dicho modelo fue instrumentado en una revisión de normas acordada en julio de 1973, pero en ellas pervivían las zonas de «actividades coloquiales-trabajo personalizado», como expresión del «área educacional», que había sustituido, en la reforma inspirada por la Ley General de Educación, a la *clase* tradicional.

Las recientes normas, aprobadas por la orden ministerial de 14 de agosto de este año, consagran prácticamente la vuelta al espacio compartimentado de dimensiones iguales —*clase*— como resultante de un propósito de conseguir una edificación *compacta*, que reduzca no sólo los gastos de construcción, sino también —lo que puede ser aún más importante— los de conservación, entendidos éstos no únicamente como los producidos por el buen entretenimiento del edificio, sino los que se originan —obras de reparación por tal causa— precisamente por desatención, basada en móviles económicos, a dicho entretenimiento.

En cuanto al esfuerzo escolarizador, las autoridades del Ministerio han afirmado, por primera vez a comienzos del curso 1974-75, que toda demanda de puesto escolar ha podido ser atendida (31). Incluso existe sobrante de plazas en zonas en que la población está aumentando (32), si bien ello no atenúa que pueda haber déficit en otras, ya que de lo que se trata, obviamente, es de que la oferta confluya con la demanda.

En todo caso, si el problema de existencia de suficientes puestos escolares puede considerarse dominado, subsiste el de que muchos de esos puestos no son idóneos, y no aseguran, por tanto, una correcta impartición de la EGB, aunque parte de los mismos podrían haber seguido sirviendo a la antigua enseñanza primaria.

En efecto, existen todavía 11.839 escuelas unitarias y mixtas, donde la enseñanza no está graduada, esto es, donde los alumnos no están agrupados por

(31) Declaraciones a los periodistas del director general de Ordenación Educativa, señor Masaguer. *Ya* del 5 de marzo de 1975.

(32) La Delegación Provincial de Madrid publicó el anuncio de existencia, en el curso 1974-75, de 9.080 puestos vacantes en centros de la capital, así como 9.046 en la provincia (*Ya* de 7 de abril de 1975).

edades o por nivel de conocimientos. Hay numerosos alumnos que cursan segunda etapa en estas escuelas, o sea que reciben todas las enseñanzas del mismo profesor, cuando lo que caracteriza a dicha segunda etapa es la diversificación de dichas enseñanzas y su congruente impartición por el profesor especializado en cada una de las ramas. Asimismo es elevado el número de niños acogidos en locales *habilitados* —y no estrictamente aptos, por tanto— o en colegios cuya capacidad natural ha sido forzada para acogerlos, sacrificando para ello espacios necesarios al quehacer educativo, tales como laboratorios, bibliotecas y salas de actos.

Por tanto, queda por recorrer un largo y ancho camino en la construcción de todos los centros necesarios, para que —al menos, respecto del local— pueda darse la EGB en condiciones apropiadas (33). La eliminación en las urbes de locales *habilitados* —en colegios o fuera de los mismos— y la supresión, en el medio rural, de escuelas unitarias y mixtas, mediante la construcción de centros comarcales o, cuando sea indispensable, de Escuelas Hogar, se presentan como dos frentes concretos de esta batalla contra la *mala escolarización*, que sigue a la sostenida contra la falta absoluta de puesto escolar.

Respecto a la directriz descentralizadora, están dados los pasos legales (34) y adoptadas las medidas para aplicación de los mismos.

La que se espera próxima formalización de los convenios entre el Ministerio y las diputaciones —o los ayuntamientos, en su caso— será, sin duda, la señal operativa para el comienzo de una nueva etapa en la gestión de las construcciones escolares.

(33) De la importancia de lo que queda por hacer da impresionante idea el dato facilitado por el director general de Programación e Inversiones, señor Bonhome, relativo a la necesidad de crear, a lo largo del IV Plan de Desarrollo, nada menos que 3.200.000 puestos escolares y renovar otros 700.000.

(34) Decreto 2324/1974, de 8 de agosto (BOE 24) y orden de 6 de mayo de 1975 (BOE 10).

EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACION: ORIGEN Y TRANSFORMACIONES

Victorino MAYORAL CORTES

Secretario general de la D. G. de Ordenación Educativa (M. E. C.)

Acometer un estudio sobre la evolución histórica de los órganos consultivos que han existido en el ámbito de la administración de la enseñanza desde comienzos del siglo XIX sería, a buen seguro, una tarea dilatada, posiblemente desmesurada respecto a unos hipotéticos resultados prácticos, y, desde luego, cargada de mil minucias relativas al amplio número de órganos colegiados que alcanzaron su ser real, o prematuramente murieron, a lo largo del período señalado. Baste tener en cuenta que en el presente pueden catalogarse aproximadamente 35 órganos colegiados en la vigente estructura del Ministerio de Educación y Ciencia, y si bien su importancia y funciones no son equivalentes entre sí, sólo la consideración de los más relevantes justificaría cualquier ausencia de optimismo para acometer un estudio de conjunto. Por eso hemos preferido realizar un breve bosquejo del nacimiento y evolución del Consejo Nacional de Educación, conscientes de su carácter representativo de las transformaciones que a lo largo del tiempo ha experimentado la administración consultiva en materia de enseñanza, del acierto que tuvieron los creadores del único órgano de la administración de la enseñanza que ha sobrevivido a cambios tan numerosos como los que han ocurrido desde la creación del Consejo de Instrucción Pública en 1836, y conscientes también de que esta misma supervivencia le otorga la dimensión temporal exigida para un tratamiento histórico, amén de evidenciar la importancia que siempre se ha otorgado a las funciones consultivas, pese a que se mantuviesen en un plano de subordinación y auxilio de las ejercidas por los órganos de administración activa.

El Consejo ha tenido a lo largo de su existencia tres denominaciones diferentes: Consejo de Instrucción Pública, durante todo el siglo XIX y primer tercio del siglo XX; Consejo Nacional de Cultura, durante una parte de la Segunda República, y Consejo Nacional de Educación, a partir de 1940. Este cambio de nombres no ha significado en realidad modificaciones sustanciales respecto a las funciones asesoras que el Consejo siempre ha tenido encomendadas. Teniendo en cuenta esta continuidad, las fases de evolución del Consejo podrían periodificarse de la manera siguiente: el Consejo conoce un primer momento fundacional y vacilante que discurre entre el real decreto de 4 de agosto de 1836 (que no llegó a entrar en vigor debido a los sucesos de La Granja de ese mismo año), por el que se aprobó el Plan de Estudios del duque de Rivas y en el que por primera vez aparece con la denominación de Consejo de Instrucción Pública, asumiendo funciones propias de un órgano consultivo de la administración activa conforme al modelo napoleónico, y al real decreto de 17 de febrero de 1848, mediante el cual Bravo Murillo, a la sazón ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, reorganizó el Consejo de Instrucción recogiendo disposiciones y experiencias anteriores. La etapa de consolidación coincide con la promulgación de la Ley Moyano en 1857, que dedicó un capítulo a la regulación del Real Consejo de Instrucción Pública y cuya prolongada vigencia implicó la subsistencia de una serie de estructuras fundamentales, entre ellas la de este órgano colegiado. A partir de 1932, y durante un período que llega hasta nuestros días, el Consejo sufre importantes

cambios de orientación. Este período se inicia con la promulgación de la Ley de 27 de agosto de 1932, transformando el Consejo de Instrucción Pública en Consejo Nacional de Cultura, con la consiguiente ampliación del ámbito de sus funciones de asesoramiento, de manera que a las clásicas ya asignadas de instrucción pública añade otras relativas a archivos, bibliotecas, tesoro artístico, instituciones benéfico-docentes, etc. El período termina con la promulgación de la Ley General de Educación, a partir de la cual se inicia realmente otro período de configuración aún incierta, por cuanto a las antiguas funciones de asesoramiento técnico que el Consejo había tenido desde su fundación se incorporan otras, no menos importantes, de «representación de los organismos, entidades y sectores vinculados directamente a la educación o relacionados con sus problemas» (1).

Es probable que los diferentes intereses existentes de la enseñanza estuvieran desde antiguo representados en el Consejo. Al menos esto se deduce de la lectura de la Ley Moyano de 1857 y de la Ley de 1952. La novedad reside ahora en la consagración formal que la Ley hace de su existencia y representación, lo que implica la conversión del Consejo Nacional de Educación en órgano colegiado teóricamente apto para su exposición e influencia, de forma que los dictámenes dejarían de tener un contenido exclusivamente técnico para convertirse en expresiones mixtas de expertos en educación y representantes de las aspiraciones sociales en materia de educación. El período iniciado por la Ley de Educación tiene, a nuestro juicio, una significación ambivalente. Por una parte, refleja la crisis del consultivo tradicional en su versión de administración educativa, y por otra, la incrustación de los elementos representativos en el Consejo, lo que se corresponde con el fenómeno aparecido en la moderna administración europea bajo la denominación de «renacimiento de la colegialidad». Un renacimiento que no se genera por la vuelta a las antiguas esencias del consultivo puramente técnico, sino por la utilización de este modelo de organización (válido aún en lo que a división de trabajo se refiere) para cumplir nuevos cometidos, dando entrada a la participación de ciertos sectores de interesados y administrados en la gestión de los asuntos públicos de la educación.

1. NACIMIENTO

Evidentemente, el Consejo de Instrucción Pública no nació por generación espontánea y tampoco fue un acto gratuito de importación de mercancías que no se producían en nuestro país. El Consejo, al igual que otros órganos de la administración que surgen desde comienzos del siglo XIX, forma parte de un amplio movimiento de reforma administrativa cuya onda se extiende a todo el mundo occidental, intentando afectar a amplios ámbitos de la actividad social y económica cuya modificación se consideraba irrealizable sin la existencia de nuevos instrumentos de gobierno. Por ello parece conveniente extenderse en algunas apreciaciones preliminares al objeto de ilustrar las circunstancias que concurrieron en el nacimiento del nuevo modelo de organización administrativa y de su implantación en la administración de la enseñanza en España.

(1) Artículo 145 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa.

Es generalmente atribuida al abate Sieyes la máxima según la cual «deliberar es tarea de muchos, administrar es tarea de uno solo». Este principio, extraído de la filosofía política que entonces imperaba, derivó en lo que, según García de Enterría es uno de los dogmas centrales de la estructura de la administración napoleónica: «la distinción de las funciones activa, deliberante y consultiva, a cada una de las cuales correspondería exactamente un tipo de órgano específico» (2). Tal vez por ello haya que reconocer el acierto del profesor D. Waldo cuando afirma que «la administración no puede ser entendida o practicada con independencia de las respuestas a las grandes cuestiones en torno a las cuales gira una civilización como la nuestra, en cuyo centro se halla la administración» (3). De ahí, también, la admisibilidad de una doble perspectiva en el estudio de la administración como «hecho histórico»: la de D. Waldo cuando afirma que el estudio de la administración quizá depende en última instancia de importantes corrientes filosóficas, y la de Bernard Gournay, quien sostiene que la administración no es un hecho socialmente neutro, ya que está vinculada a los ambientes sociales en los que se instala y a los que regula; «su estructura y su acción—dice—se tocan con las relaciones de clases y grupos. La administración no puede ser la misma en estructuras sociales diferentes» (4). Ambas perspectivas parecen complementarse entre sí para un adecuado estudio y entendimiento de las instituciones administrativas. A partir de ella es posible analizar el régimen administrativo francés de cuño napoleónico, e igualmente el de aquellos países que lo copiaron, por cuanto su creación supuso trasladar a nivel de mecánica administrativa una concepción de filosofía política que a comienzos del siglo XIX se universalizó a caballo de potentes transformaciones sociales y económicas.

Evidentemente, la recepción de los nuevos modelos de organización administrativa debió verse facilitada por una serie de factores, entre los cuales podrían enumerarse la previa difusión de la ideología de la Ilustración y el conocimiento que, emigrados como Oliván y Javier de Burgos, tuvieron de las fuentes originales del pensamiento constitucional y administrativo galo. No obstante, los factores citados no fueron capaces inicialmente de producir por sí mismos el arraigo de las nuevas instituciones que pretendían implantar los liberales, como lo prueba el hecho de que los cambios propugnados por doceañistas y protagonistas del trienio liberal no calaron sobre la realidad social, posiblemente debido a que el mismo movimiento liberal era inicialmente más una *secta* que un movimiento social de amplio fuste. Es preciso esperar a los moderados, más coherentes en la gestión de sus intereses, para que los cambios propugnados a comienzos de siglo empiecen a tomar trazas de implantación.

El profesor Villar Palasí sostiene, en lo que respecta a nuestro Derecho administrativo, que en los comienzos del siglo XIX se copió la moda, no lo auténtico, de la administración francesa. Se trató, pues, de un fenómeno de mimetismo ideológico (5). Por su parte, el profesor García de Enterría mantiene que en la recepción del régimen administrativo napoleónico «no fue un capricho cumplido al ocaso de nuestra patria, como se deja suponer, sino una corriente universal que incluso ha concluido por alcanzar en alguna medida

(2) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración española*, Alianza Editorial, 1972, p. 41.

(3) D. WALDO: *Estudio de la Administración pública*, Aguilar, 1961, p. 133.

(4) Bernard GOURNAY: *L'Administration*, Presses Universitaires de France, 1972, p. 72.

(5) J. L. VILLAR PALASÍ: *Derecho administrativo: Introducción y teoría de las normas*, Universidad de Madrid, 1968, p. 159.

a los países que esgrimieron una particularidad en este orden, los países anglosajones» (6). Si la implantación de las nuevas instituciones administrativas se debió a un simple prurito de imitación o a exigencias ineludibles de la transformación que por entonces se operaba en las conciencias y en la articulación de la sociedad, es un debate que nosotros debemos soslayar, si bien pensamos que ambas posturas muy bien pudieran complementarse para llegar a una conclusión coherente. En todo caso, resulta evidente que las notas que caracterizaron a la administración del régimen que entonces emergía, fundamentalmente de la creación de órganos administrativos de ejecución y asesoramiento centralizados, jerarquizados y uniformados, provinieron no sólo del afán de transformar en práctica de gobierno ordinaria los grandes principios, como la igualdad ante la ley y la lucha contra todo privilegio, sino que además fueron exigidos posiblemente por la misma debilidad del movimiento revolucionario en los sectores periféricos (7).

Sea como fuere, el hecho es que la clase dirigente española de entonces (tanto en su versión progresista como moderada) estimó que, ante el derrumbamiento de las estructuras administrativas del antiguo régimen, la única posibilidad de réplica se encontraba en el establecimiento de otras nuevas y similares a las del régimen administrativo francés (8). Uno de los principios básicos del sistema administrativo napoleónico lo constituyó, como antes hemos indicado, la separación de las funciones de ejecución y asesoramiento, ejercidas hasta entonces de manera entremezclada y confusa en el seno de los antiguos consejos, y su atribución a los órganos activos y consultivos de la administración, respectivamente. Esta separación de funciones y especialización de órganos evidenció no sólo una mayor eficacia por la división del trabajo, sino que constituyó también un reflejo del principio constitucional de la división de poderes. Además se pensaba que así como el órgano activo de la administración vive inmerso en el mundo de la acción, acuciantemente exigida con frecuencia por la sociedad, el órgano consultivo, encargado de complementar con su reflexión la decisión del órgano activo en los casos de alternativas graves y problemáticas, habría de caracterizarse por la calidad y ponderación de sus dictámenes. Esto fue, precisamente, lo que pretendió establecer en la incipiente estructura de la administración de la educación española el real decreto de 4 de agosto de 1836, cuando en su artículo 126 planteaba la creación de un Consejo de Instrucción Pública y determinaba (art. 128) las cualidades exigidas para ser consejero: «Los consejeros serán nombrados por el Gobierno entre los individuos más distinguidos por su saber en las diferentes carreras científicas y literarias, estén o no anualmente ocupados en cualquier magistratura o destino público, debiendo recaer una mitad a lo menos de los nombramientos en personas que hayan pertenecido o pertenezcan a las clases de profesores.»

Sin embargo, no puede, a nuestro juicio, afirmarse que la historia del Consejo de Instrucción Pública tenga su arranque exactamente en el Decreto de

(6) Eduardo GARCIA DE ENTERRIA: trabajo sobre «Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea», incluido en la obra antes citada de este autor, p. 27.

(7) A. TOCQUEVILLE: *Inéditos sobre la revolución*, Seminarios y Ediciones, S. A., 1973, p. 249: «Las clases democráticas —dice— hallan en su seno un número lo bastante grande de hombres instruidos y capaces para poder formar con ellos una asamblea política o una administración central. Pero puede ocurrir que no se hallen los suficientes para organizar cuerpos provinciales; puede suceder que el pueblo de las provincias no quiera dejarse gobernar por la aristocracia y a la vez no esté todavía en estado de gobernarse por sí mismo. En espera de ese momento, sólo a la autoridad central puede confiarse el ejercicio del poder administrativo.»

(8) Eduardo GARCIA DE ENTERRIA: *Op. cit.*

1836. En primer lugar, porque el Consejo venía a ser el heredero de las funciones consultivas de la Dirección General de Estudios, creada por los doceañistas como órgano colegiado. En segundo término, es preciso no olvidar que el decreto de 4 de agosto no llegó a entrar en vigor a causa de los sucesos de La Granja de 12 de agosto de 1836 y los cambios políticos que se derivaron de la famosa *Sargentada*. Efectivamente, el antecedente inmediato del Consejo de Instrucción Pública se encuentra en la Dirección General de Estudios que, a diferencia de nuestras actuales direcciones generales, no era un órgano monocrático y tenía estructura y facultades de órgano colegiado y, a diferencia de los órganos colegiados del régimen administrativo francés posrevolucionario, poseía funciones no sólo consultivas, sino también inspectoras y de proposición de asuntos tales como planes de estudio, estatutos de las universidades, nombramiento de catedráticos, amén de vigilar la aplicación de los preceptos constitucionales relativos a la enseñanza. De la importancia que se concedió a este órgano da una idea el hecho de que su creación se hallase recogida en el propio texto de la Constitución de 1812, que le dotó del rango legal más elevado. Esto determinó un desplazamiento de la competencia en política de enseñanza a un terreno con el que el Gobierno poco contaba, pues quedaba marginado de la relación directa establecida entre Dirección General de Estudios y Cortes.

Que la Dirección General de Estudios fue el antecedente próximo del Consejo de Instrucción Pública lo demuestran, además, una serie de hechos. En primer lugar es preciso reparar en su carácter de órgano colegiado. De acuerdo con la constitución gaditana, la Dirección General de Estudios estaría integrada por «siete personajes ilustres, de ellos un presidente y seis individuos de conocida instrucción y literatura nombrados por el Rey». A este colegiado se conferían atribuciones de inspección y propuesta, pero también de información y asesoramiento. Esta mezcla de funciones activas y deliberantes determinó la existencia de un órgano cuyas características, antes de parecerse a los modelos napoleónicos de funciones especializadas, entonces en ciernes, recuerda a los consejeros del antiguo régimen, en cuyo seno convivían funciones consultivas y de ejecución. Existe, en segundo término, un argumento de mayor peso para sostener nuestra afirmación: los intentos de creación, tanto de un órgano puramente consultivo como de otro puramente ejecutivo en la administración de la enseñanza, fueron siempre acompañados por proyectos de liquidación de la Dirección General de Estudios. Tal es lo que se aprecia en el Plan de Estudios del duque de Rivas de 1836, que creaba el Consejo de Instrucción Pública y a la vez suprimía la Dirección General de Estudios, entregando sus competencias no consultivas al Gobierno. Eso mismo es lo que se constata en el decreto de 1 de junio de 1843, firmado por el duque de la Victoria y refrendado por Pedro Gómez de la Serna, mediante el cual se creaba por segunda vez el Consejo de Instrucción Pública y se suprimía la Dirección General de Estudios, cuyas funciones ejecutivas pasaban al Ministerio de la Gobernación de la Península (en el que otro decreto fechado el día siguiente creaba una sección de Instrucción Pública), mientras que las consultivas eran transferidas al Consejo de Instrucción Pública, que se constituía como órgano dependiente del Ministerio de la Gobernación, presidido por el titular de éste con la misión de emitir sus dictámenes cuando fuese consultado por el Gobierno.

El decreto de 1 de junio de 1843 supuso la plena implantación del modelo napoleónico de organización y, a la vez, la eliminación definitiva de la Direc-

ción General de Estudios, cuya supervivencia había querido prolongarse al amparo del golpe de La Granja y el inútil intento que éste comportó de restablecer, veinticuatro años después, la Constitución de 1812, incluida la parte de aquella (art. 369) relacionada con este órgano colegiado de competencias tan diversas, que las había ejercido con una autonomía chocante con los poderes que en el campo de la enseñanza debería asumir un Gobierno moderno, como habían sugerido las Cortes en algún momento (9).

Era, pues, con el aplauso de las mismas Cortes como el Gobierno lograba avanzar un paso más por el camino, tan querido por los liberales, de la centralización (10) y subordinación al Gobierno de todos los órganos administrativos, incluidas las jerarquías y fondos universitarios (11). Expresión de este mismo afán centralizador fue no sólo la relación de materias sobre las cuales se pediría dictamen al Consejo de Instrucción Pública, sino también el origen y sistema de designación de los consejeros; factores que evidenciaron cómo el Consejo, en la medida en que era una parte de la estructura administrativa centralizada y centralizadora, sirvió también de instrumento a la política laica en la enseñanza y el traspaso de las competencias educativas de las manos de la Iglesia a las del Estado. Manifestación del laicismo en la vertiente del Consejo fue la ausencia total en su seno de representantes de la Iglesia hasta la promulgación de la Ley Moyano. El Consejo, en su elemento humano, se compondría exclusivamente de «individuos distinguidos en las carreras científicas y literarias y profesores acreditados en la enseñanza». En lo que respecta a las funciones, basta enumerar los asuntos objeto de posibles consultas del Gobierno para hacerse una idea de los sectores a los que los liberales querían extender la acción centralizadora, utilizando los consejos del órgano colegiado que estudiamos:

- Creación, conservación y supresión de los establecimientos literarios.
- Métodos de estudio.
- Reglamentos de los establecimientos de instrucción pública.
- Provisión de rectorados y cátedras.
- Remoción de rectores y catedráticos propietarios.

En sucesivos planes de estudio los moderados siguen regulando el Consejo de Instrucción Pública sobre bases muy similares a las del decreto de 1843. Ello implicaba la aceptación de este órgano por los nuevos gobernantes, situación que, por otra parte, iba a repetirse en adelante durante todos los cambios de régimen, aunque en ocasiones la supervivencia del órgano se encubriese mediante un cambio de denominación. En esta etapa de gobierno moderado que se iniciaba, el Consejo de Instrucción Pública fue retocado por el Plan de Estudios Pidal de 17 de septiembre de 1845. En efecto, bajo el título *Del Gobierno de Instrucción Pública*, el Plan Pidal dedica su sección 4.^a a la regulación de los diversos órganos encargados de la administración de la enseñanza. Allí se indica que la dirección y gobierno de la instrucción pública en todos los ramos corresponden al rey por el ministro de la Gobernación de la Península, que a su vez estaría asesorado por un Consejo de Instrucción Pública integrado por vocales de real nombramiento escogidos «entre las personas más distinguidas en las carreras científicas y literarias». En cuanto al número de

(9) Mariano y J. L. PESET: *La Universidad española (siglos XVIII y XIX)*, Editorial Taurus.

(10) Mariano y J. L. PESET: *Op. cit.*

(11) Véase decreto de 1 de junio de 1843 por el que se crea la Comisión de Centralización de Fondos, en *Colección Legislativa*.

asuntos que el Gobierno podría consultar al Consejo se producen algunas alteraciones en relación al Plan de 1843: desapareció la facultad que tenía el Consejo para dictaminar sobre el nombramiento y remoción de rectores; mas en contrapartida se le asignó la misión de aconsejar sobre la antigüedad y clasificación de profesores y sobre aquellas cuestiones que se suscitasen relativas al gobierno de los centros y penas académicas.

Nicomedes Pastor Díaz, nombrado ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas (Departamento que sucedió al de la Gobernación en la administración de la enseñanza), refrendó el 8 de julio de 1847 un real decreto modificando el Plan de Estudios de 17 de julio de 1845. Las novedades que esta disposición establece respecto al Plan Pidal en aquellas materias que habrían de ser objeto de consulta al Consejo son nulas. No obstante, se omitió intencionadamente el desarrollo de la organización y estructura del órgano colegiado, cuestión que habría de realizarse posteriormente mediante un decreto especial. En cumplimiento de este mandato, siendo ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas Bravo Murillo, se dictó el real decreto de 17 de febrero de 1848 organizando el Consejo de Instrucción Pública. Fue el primer texto legal dedicado en exclusiva a la regulación del Consejo. Ello, unido al papel desempeñado por Bravo Murillo en la modernización de la administración española y al peculiar talante del ministro, en el que muchos han creído ver un precursor de los modernos *tecnócratas*, obliga a considerar con especial énfasis las líneas maestras a que se plegó la nueva disposición: ausencia de innovaciones, por un lado, y por otro, sistematización de lo ya existente de acuerdo con una técnica más depurada.

De acuerdo con dicha línea de tecnificación, se procedió a definir con más exactitud las características profesionales que habrían de concurrir en los vocales del Consejo: «catedráticos en ejercicio, catedráticos cesantes o jubilados, doctores de las facultades, sujetos de gran reputación en la literatura o en las ciencias». En total, 28 consejeros, presididos por el ministro, a los que habría que añadir el director general de Instrucción Pública como miembro nato. Por los mismos motivos de sistematización realizóse la especialización interna del Consejo mediante la división del trabajo entre las secciones de Instrucción Primaria, Filosofía, Ciencias Eclesiásticas, Jurisprudencia, Ciencias Médicas y Administración y gobierno de la enseñanza en las escuelas y sus fondos. El Consejo actuaría en Pleno o por secciones. El Pleno emitiría dictámenes cuando fuese consultado por el Gobierno sobre las siguientes materias:

- 1.º Formación o reforma del Plan General de Estudios.
- 2.º Creación o supresión de escuelas o establecimientos científicos o literarios de toda clase.
- 3.º Aumento o supresión de facultades o cátedras.
- 4.º Remoción de catedráticos numerarios.

Las secciones, a su vez, podrían ser consultadas sobre los siguientes puntos:

- 1.º Métodos de enseñanza, organización de establecimientos y libros de texto.
- 2.º Expedientes de oposiciones para nombramientos de catedráticos.
- 3.º Antigüedad y clasificación de profesores.
- 4.º Cuestiones que se susciten relativas al gobierno interior de los establecimientos, su disciplina y administración.

2. CONSOLIDACION

Tras el bienio progresista y el proyecto de Alonso Martínez de 1855, que no llegó a ser aprobado por las Cortes, acceden de nuevo los moderados al poder, ocupando el Ministerio de Fomento Claudio Moyano, quien habiendo sido de ideas avanzadas en su juventud, se inclinó con los años hacia el moderantismo (12). Pese a su breve paso por el Ministerio de Fomento, Claudio Moyano obtuvo de las Cortes, al parecer extremadamente propicias a sus designios, la aprobación de una Ley de Instrucción Pública que, como afirma M. Peset (13), sería el «molde férreo que oprime a la instrucción pública durante más de una centuria. Si los cambios continúan —la enseñanza ha sido objeto de atención por todos los gobiernos—, al menos su estructura básica se mantiene dentro de los preceptos de aquella ley hasta casi nuestros días». Por ello afirmábamos al comienzo que la consolidación del Consejo de Instrucción Pública culminaba con la Ley Moyano de 9 de septiembre de 1857 (14).

Esencialmente, el Real Consejo de Instrucción Pública que Claudio Moyano reguló no contenía novedades de importancia en relación al reglamento de Bravo Murillo. El número de consejeros se elevó a 30, mantúvose la organización interna a base de secciones, si bien fue variado su número y algunas denominaciones, y se acentuaron los requisitos exigidos para ser nombrado vocal del Consejo. Pero la modificación más importante consistió en la entrada de los representantes de la Iglesia. Esta primera aparición de clérigos en el Consejo fue sin duda consecuencia de la firma del Concordato de 1851 y de la política contemporizadora que en adelante, salvo en los esporádicos bandazos hacia el progresismo, practicaron el poder civil y el eclesiástico. M. Peset (15) afirma que esta mayor influencia de la Iglesia en la educación era también consecuencia inmediata de compromisos contraídos por Claudio Moyano, que le llevaron a hacer determinadas concesiones, de las cuales «quizá las más relevantes —dice M. Peset— fueran una mayor intervención de eclesiásticos en el Consejo de Instrucción Pública y el reconocimiento difuso y genérico de la misión de los ordinarios diocesanos».

En lo que a clérigos presentes en el Consejo de Instrucción Pública respecta, cabe decir que, por mandato de la Ley Moyano, el vicario eclesiástico de Madrid y el fiscal del Tribunal de la Rota serían consejeros natos, equiparados al director general de Instrucción Pública y al rector de la Universidad Central, que también lo eran. Entre los consejeros designados podrían figurar «dignidades de las iglesias metropolitanas o catedrales que tengan el grado de doctor». En lo que se refiere a consejeros «laicos», el nombramiento podría recaer en quienes hubiesen sido ministro de Instrucción Pública, directores generales del ramo, consejeros del mismo, o por espacio de seis años, a lo menos, rectores de la Universidad, «individuos de las Reales Academias», inspectores generales de los Cuerpos facultativos del Estado en el orden civil, catedráticos numerarios de facultad o enseñanza superior que hubieran ejer-

(12) Mariano y J. L. PESET: *Op. cit.*

(13) Mariano y J. L. PESET: *Op. cit.*

(14) J. L. VILLAR PALASI, en su obra antes citada, p. 160, afirma: «Es en el período desde 1843 a 1868, época gris en lo político, cuando se cimenta nuestro sistema administrativo, tras el Concordato en 1851, la estabilización de la Universidad en 1857, con su primera Ley de Ferrocarriles (1850), de Beneficencia (1849), de Sanidad (1855), de Minas (1859), de Montes (1863) y de Aguas (1866), con la reforma de la Hacienda (1845), el establecimiento de recurso contencioso (1845), las disposiciones sobre funcionarios [decreto de Bravo Murillo (1851)], etc.»

(15) Mariano y J. L. PESET: *Op. cit.*, p. 472.

cido el cargo durante doce años y, por último, cinco plazas de consejero se reservaban para personas que aun no perteneciendo a las citadas categorías hubiesen dado, por sus escritos o trabajos científicos o literarios, positivas pruebas de eminente saber en cualquiera de las ramas que comprende la instrucción pública. En cuanto a los asuntos que el Gobierno podría consultar al Consejo, hubo solamente ligeras modificaciones: no parece que la formación y reforma del plan general de estudios vaya a ser en adelante materia objeto de consulta, aunque sí queda bien claro la obligatoriedad del dictamen en relación a las normas reglamentarias de desarrollo de la ley. Por otra parte, el Consejo deja de entender en las materias que se susciten en el gobierno interior y administración de los centros.

Ni de las singulares concepciones que sobre la educación tenía Ruiz Zorrilla, ni de la obra educativa de la revolución del 68 y los acontecimientos políticos que la sucedieron, quedan vestigios importantes en el Consejo de Instrucción Pública. Algo parecido puede decirse del largo y somnoliento período de la Restauración, pese a que en el mismo fuese creado el Ministerio de Instrucción Pública. Fue, por el contrario, durante la II República, como es bien sabido, cuando se tuvo prisas en iniciar la aplicación de una nueva política en materia de enseñanza, como lo evidencia el hecho de que el Gobierno provisional aprobase el 29 de abril de 1931 un Decreto sobre bilingüismo en las escuelas catalanas, e inmediatamente después (lo que resulta un dato muy significativo para nuestro trabajo) un Decreto, fechado el 5 de mayo, reorganizando el Consejo de Instrucción Pública. Pese a la novedad que el régimen recién implantado quiso dar a sus primeras realizaciones, al Consejo reorganizado se le dotó de unas competencias en manera alguna novedosas. Posiblemente esto fue consecuencia de la misma precipitación reformadora, luego subsanada por la creación del Consejo Nacional de Cultura, órgano que sí constituyó una auténtica innovación en el terreno de la administración de la educación.

Bajo la presidencia de don Miguel de Unamuno, el Consejo de Instrucción Pública vio contrapesado el ejercicio de un repertorio de competencias similar al de la Ley Moyano o al Reglamento de Bravo Murillo (formación y reforma de planes y reglamentos de estudios, creación y supresión de establecimientos de enseñanza, provisión de cátedras de nueva creación, expedientes de separación o rehabilitación de catedráticos, clasificación de obras presentadas para ser declaradas de mérito o aprobadas como textos en los centros) no sólo con la acción estimulante que sin duda debió ejercer don Miguel, sino además por una actuación que habría de inspirarse en el concepto de «escuela unificada», según el cual había que concebir la obra de la educación y la cultura y, por lo tanto, la del Consejo, como una obra unitaria—como afirma Mariano Pérez Galán (16)—desde la escuela maternal hasta la última especialización artística, científica y profesional. De este concepto debió ser indudable reflejo la organización secuencial del Consejo en las cuatro secciones de Primera Enseñanza, Segunda Enseñanza, Bellas Artes y Universidades y Escuelas de Veterinaria.

(16) Mariano PEREZ GALAN: *La enseñanza en la II República Española*, Editorial Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1975.

3. UNA ETAPA DE CAMBIOS

La transformación del Consejo de Instrucción Pública en Consejo Nacional de Cultura, por la ley de 27 de agosto de 1932, supuso un cambio de orientación importante en lo que se refiere al número y clase de competencia conferidas a este órgano. Efectivamente, a las ya conocidas y heredadas del extinguido Consejo de Instrucción Pública se le añadieron funciones dictaminadoras sobre cualquier proyecto de ley que afectase a los servicios del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, sobre cuestiones relacionadas con el Tesoro Artístico e Histórico, distribución de material escolar, propuesta de vocales de tribunales de oposiciones, funcionamiento de instituciones culturales de todo tipo, organización administrativa de los servicios de enseñanza, alta inspección de los centros de enseñanza y culturales y, por último, la facultad más novedosa y significativa, de iniciativa (incluso para disposiciones con rango de ley), de reforma de la enseñanza y de los servicios culturales. Consecuencia de la asunción de tan amplio y variado volumen de competencias fue el desglose de la actividad del Consejo en las siguientes secciones:

- I. Enseñanza Primaria.
- II. Enseñanza Media.
- III. Enseñanza Superior.
- IV. Bellas Artes, Archivos, Bibliotecas, Museos, Tesoro Artístico e Histórico Nacional, Teatro, Escuelas Superiores de Bellas Artes, Conservatorios y Escuelas de Música.
- V. Cultura popular: radio, cine, excursiones, bibliotecas populares, conferencias, etc.

También se podrían establecer comisiones especiales *ad hoc*.

Es necesario resaltar el cambio experimentado en el sistema de nombramiento de consejeros, que no afectó a la forma, puesto que siguió siendo, como antes, la libre designación ministerial, sino en cuanto a la extracción de los consejeros y a las circunstancias que en ellos deberían concurrir. La ley en este punto se contentó con exigir que el nombramiento recayese en personas dedicadas a las distintas actividades concernientes a las secciones, desapareciendo el barroco retablo de títulos y doctorados exigidos por la Ley Moyano para ser consejero, y eliminando la presencia de representantes de la Iglesia y sus instituciones docentes. El subsecretario de Instrucción Pública y los directores generales de Enseñanza Primaria, Bellas Artes y Enseñanza Técnica Superior serían consejeros natos. En esto de los consejeros natos es preciso reconocer que tanto esta ley como las otras normas que la precedieron en la regulación del Consejo fue bastante más comedida en el uso de tal figura que otras disposiciones dictadas con posterioridad.

La antigua denominación de Consejo de Instrucción Pública ya no volvería a ser recuperada. Terminada la contienda civil, el 13 de agosto de 1940 se dictó una ley por la que se creaba el Consejo Nacional de Educación. Pero así como la denominación del Consejo en su etapa inicial no se recobró, no cabe decir lo mismo de las materias objeto de sus atribuciones consultivas, recibidas prácticamente íntegras, una vez eliminadas las que el Consejo de Cultura había tenido en cuestiones relativas a cultura popular, servicio administrativo de educación, etc. Por otra parte, el Consejo experimentó un ligero incremento en determinadas materias. A partir de la promulgación de la ley de 1940, el Consejo tendría facultad para dictaminar los recursos de alzada sobre los acuerdos

de la Subsecretaría y Direcciones Generales, convalidación de estudios y títulos y convenios culturales de carácter internacional. Volvieron a aparecer las secciones divididas en función a los diferentes niveles educativos y modalidades de enseñanza: Universidades y Alta Cultura, Enseñanzas Medias, Enseñanza Primaria, Enseñanza Profesional y Técnica, Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas. Los consejeros habrían de poseer una apreciable competencia técnica o relevante prestigio cultural y su elección se realizaría entre miembros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de España, catedráticos y profesores estatales, cuerpos de inspectores, archiveros y bibliotecarios y otras personas de relevante prestigio cultural. Serían consejeros natos el subsecretario y los directores generales del Departamento.

De hecho, la ley de 1940 creaba un Consejo más parecido en su composición al de la Ley Moyano que aquel que se establecería posteriormente mediante la ley de 15 de julio de 1952; pese a que de la Ley Moyano la distancia en el tiempo era de ciento tres años, y respecto a la de 1952, solamente la separarían doce años. En efecto, así como todas las disposiciones dictadas para el Consejo hasta 1952 extraían sus vocales a título individual, en función a la competencia técnica singular de cada candidato, y de un medio, cuerpo o sector profesional en el que se presumía un elevado nivel de conocimientos; a partir de la ley de 1952 mencionada (que apenas modificó el número y clase de materias objeto de consulta y el carácter de las secciones, salvo en el punto relativo a la creación de una Comisión Permanente, ya prevista en la ley de 1940, y que no poca sombra arrojaría en lo sucesivo sobre las facultades del Pleno), se establece un principio de selección diferente, conforme al cual «el número de consejeros será determinado de manera que tengan adecuada representación las distintas instituciones y sectores de carácter docente y cultural de la nación». Ya no se trataba, pues, de elegir individualidades en razón a su personal competencia, sino de llevar al Consejo representantes de «instituciones y sectores». Por tal motivo se imponía realizar un adecuado reparto de puestos entre las «instituciones» y los «sectores» que en el seno de la nueva situación política representaban algo en la enseñanza. Evidentemente, dicho reparto habría de realizarse teniendo en cuenta la importancia relativa a cada una de las partes. Para ello el número total de consejeros se dividió en dos grupos: dos tercios representarían a los centros docentes del Estado, Movimiento e instituciones culturales de carácter oficial, y un tercio representaría a la jerarquía eclesiástica y a las instituciones docentes y culturales de carácter no oficial. Los consejeros del primer grupo, a su vez, se designarían en sus dos terceras partes, a propuesta en representación de los centros o instituciones docentes o culturales del Estado; el tercio restante se dividirá en dos mitades, una de las cuales se asignaría a los servicios docentes, culturales de FET, y otra sería de libre designación ministerial. Los consejeros del segundo grupo se repartirían del siguiente modo: dos tercios por la jerarquía eclesiástica y sus instituciones docentes y un tercio por las asociaciones, corporaciones no oficiales docentes y culturales. En total, noventa consejeros, repartidos del siguiente modo:

- Cuarenta por los centros docentes o instituciones culturales oficiales.
- Veinte por la jerarquía e instituciones educativas de la Iglesia.
- Diez por el Movimiento y los Sindicatos.
- Diez por los centros docentes e instituciones culturales privadas.
- Diez de libre disposición ministerial.

Con la ley de 1952 (17) el Consejo Nacional de Educación iniciaba una inflexión importante en la que se evidenciaba un proceso de cambio que venía operando ya en profundidad sobre los objetivos y funciones del consultivo tradicional de raigambre napoleónica. Este cambio ofrecía, a nuestro juicio, un carácter ambivalente, por cuanto era expresión de fenómenos en cierta manera complementarios y a la vez contradictorios: de un lado, la crisis del solemne, pesado e inmovible consultivo tradicional, ensombrecido por el éxito de los flexibles órganos *staff* y por los consultivos sectoriales que comenzaban a proporcionar un rápido y rico asesoramiento técnico a los órganos activos, y de otro, el denominado «renacimiento de la colegialidad», fenómeno que tomaba cuerpo como expresión y medio de la participación de los administrados en la gestión, inspección y planificación de los servicios públicos y órganos de administración.

El reparto de funciones ejecutivas y deliberantes entre órganos que venían a resultar ajenos entre sí, como si se tratara de una auténtica división de poderes, demostró que, junto a indudables beneficios, tales como la garantía del consejo elaborado por personas técnicamente muy preparadas, la objetividad y la mesura de los juicios y la fiscalización *ex ante* de las decisiones consultadas, tenía también apreciables inconvenientes puestos de relieve a medida que las transformaciones sociales y económicas impelían a la Administración del Estado a una más amplia intervención, a una mayor rapidez en las decisiones, así como a valorar en el momento de su adopción no solamente la perfección puramente técnica o teórica de las mismas, sino también la diversidad de sectores afectados, en los que se apreciase la existencia de intereses legítimos, e incluso a tomar en consideración razones de oportunidad política.

Como el profesor García de Enterría (18) pone de relieve la aplicación estricta del principio napoleónico, determinaba consecuencias extraordinariamente rígidas para la configuración de los órganos consultivos, ya que «este acantonamiento estricto de la función de aconsejar, si permite formar (y exige) una alta competencia técnica, hace necesariamente formales y solemnes las relaciones de los órganos consultivos con los órganos activos», y limita el papel del Consejo en la formación de la decisión administrativa, impidiendo el examen de otros problemas «normalmente conexos» o dificultando la intervención del Consejo en «cuestiones de otro carácter para las cuales el órgano activo requiere asesoramiento en términos de especial gravedad: formulación de planes, estudio y valoración de consecuencias que pueden derivarse de hipotéticas soluciones distintas, problemas de aplicación de un criterio ya decidido, estudio de perfeccionamiento, etc.». Estas limitaciones son las que alimentan, a juicio de García de Enterría, la tendencia a recluir los órganos consultivos de tipo clásico al mero trámite de expedientes que exigen una *resolución*, como un trámite formal, «en tanto que el núcleo de los problemas estrictamente discrecionales o políticos, y que no suelen ser susceptibles de funcionalizarse en expedientes, se ven excluidos sistemáticamente del pronunciamiento de estos órganos especializados».

Basta seguir la trayectoria del Consejo de Instrucción Pública, luego Consejo Nacional de Cultura, y ahora Consejo Nacional de Educación, para percatarse de la veracidad que, en cuanto a este órgano colegiado del Ministerio

(17) El decreto de 11 de julio de 1963, redujo a 55 el número de consejeros, pero respetó su distribución proporcional entre los tercios indicados.

(18) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en el prólogo de la traducción del libro de James D. Mooney *Principios de Organización*, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

de Educación y Ciencia, tienen las anteriores afirmaciones. Pese a que los textos legales reguladores del Consejo Nacional de Educación diseñan sus competencias en términos muy ambiciosos, la verdad es que su influencia real en el funcionamiento de la Administración educativa adolece de una serie de limitaciones. La erosión experimentada por el Consejo se manifiesta en una doble vertiente: por un lado han aparecido en el ámbito del Ministerio de Educación una diversidad de órganos consultivos de carácter sectorial con la misión de asesorar a la administración activa de la educación en ámbitos especializados. Sin ánimo de agotar la enumeración, basta referirse a la que se contiene en los artículos 38 y 39 del decreto 147/1971, de 28 de enero, por el que se reorganizó el Ministerio de Educación y Ciencia. Allí se cita a la Junta Nacional de Universidades (cuya Comisión Permanente, la Junta de Rectores, es pieza clave), Comisión Nacional de Promoción Educativa, Junta Coordinadora de Formación Profesional, CENIDE (ahora INCIE), etc. Por otra parte, han aparecido como órganos de asistencia inmediata y continua a la Jefatura diversos órganos de tipo *staff*, como las Secretarías Generales Técnicas, Gabinetes Técnicos, Asesorías, Secretarías Generales, con misiones específicas de asesoramiento técnico, que si bien es posible no cumplan todas las funciones que dimanan de la aplicación del principio *staff and line* en las organizaciones modernas, no hay duda de que han servido para aproximar a la jefatura la fuente del consejo y lo han enriquecido y flexibilizado.

El anquilosamiento de los órganos consultivos tradicionales no ha ocasionado desde luego la desaparición de la «función» de asesoramiento que los órganos de la administración activa necesitan. Lo ocurrido es que tal «función» se ha desplazado, por imperativos de la realidad, hacia otros órganos consultivos de nueva planta dotados inicialmente de una mayor flexibilidad, capaces de prestar una asistencia más continuada al órgano de decisión, un asesoramiento más rico en matices y menos formalista, y que, sin llegar a cumplir plenamente las funciones propias de un *staff* moderno, sirven, o han servido, para agilizar el ejercicio del asesoramiento técnico.

Pese a lo que antes se ha dicho, el futuro no aparece absolutamente cerrado para la supervivencia de los órganos colegiados de consulta, siempre que se apresten a experimentar las transformaciones necesarias para cumplir aquellas funciones que les exigen el actual estadio de desarrollo social: La representación de los administrados y de los intereses sociales en general. Tal es su tarea cara al presente y al futuro. Quizá por eso el profesor García Trevijano (19), al analizar las diferencias existentes entre los órganos individuales y los colegiados de la administración, afirma que la elección de cualquiera de estas formas obedece a motivaciones de índole político: «la colegialidad—dice—permite establecer una colaboración con los administrados. Estos participan en tales órganos aportando sus conocimientos, experiencias y además, y aquí radica su importancia política, hacen posible la conexión entre el ente organizado y la sociedad hacia la que se dirige». Prevé por ello un resurgimiento de la colegialidad: «la colegialidad, cuando surja nuevamente, lo hará por razones más bien políticas que administrativas».

Sin embargo, para Y. Chapel (20) asistimos ya hoy al renacimiento de la

(19) GARCÍA TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, p. 217, tomo II, vol. I.

(20) Y. CHAPEL, en la recopilación de textos realizada por los Institutos belgas y franceses de Ciencias Administrativas, bajo el título *L'Administration Publique*, Armand Colin, París, 1971, y bajo el epígrafe *La Renaissance de la Colégialité*, extraen diversos textos publicados por Y. CHAPEL en *La consolidation dans l'administration contemporaine*, Paris, Cujas, 1971.

colegiada, fenómeno que cabe considerar como uno de los acontecimientos más característicos de las transformaciones del sistema burocrático tradicional. Su manifestación más genuina es «el desarrollo de la consulta», y entre sus causas hallamos tanto a intervencionismo creciente del Estado en el terreno económico y social como el advenimiento de lo que se ha convenido en llamar «Administración concertada», así como las propias transformaciones del medio social. El desarrollo de la consulta al órgano colegiado se afirma, según Y. Chapel, en dos grandes sectores: en el técnico (la consulta es sobre todo un procedimiento para obtener la información que poseen los expertos), y en el de la confrontación de intereses. En este campo, la consulta es un procedimiento «tendente a hacer participar a los representantes sociales en la elaboración de ciertas decisiones administrativas». El cambio que esta participación supone no se puede despreciar: la consulta instituida tiende a convertirse en una fase tradicional del proceso de decisión.

Indudablemente esa es la tendencia que sigue la Ley General de Educación cuando tras definir, en su artículo 145, al Consejo Nacional de Educación como órgano superior de asesoramiento del Ministerio de Educación y Ciencia en materia de educación (sin exclusión de ninguno de sus niveles), preceptúa que sería organizado «de manera que su composición asegure, junto a una *alta competencia técnica* en los distintos niveles y modalidades de la educación, una adecuada *representación* de los Organismos, Entidades y sectores vinculados directamente a la educación o relacionadas con sus problemas». En esa representatividad precisamente se encuentra, a nuestro juicio, la clave para la supervivencia del Consejo Nacional de Educación como superior órgano consultivo de la administración educativa.

Artículos clásicos

INTRODUCCION

A finales del siglo XIX, aun antes de la crisis de 1898, la Universidad española llegaba al final de una larga curva de desgaste. La centralización a la que había sido sometida había llevado a la institución universitaria, por un lado, a un pesado agobio burocrático y, por otro, a una lamentable situación de dependencia ideológica del respectivo gobierno de turno.

En 1894, el claustro de la Universidad de Madrid votaba por una cierta descentralización que pudiese conducir a la larga a la autonomía. Hubo quien, criticando la centralización francesa, que había servido de modelo a la centralización universitaria en España, volvía con añoranza sus ojos al modelo de universidad tradicional.

Lo cierto era que, a pesar de que en la enseñanza primaria todavía la centralización podía suponer algunas mejoras objetivas, tales como la inclusión del pago de los maestros en los Presupuestos Generales del Estado, evitando que los nombramientos de los mismos fueran manipulados por los caciques que controlaban las Juntas Provinciales, en lo que se refiere al grado superior esta misma centralización había llevado a la Universidad a una situación angustiosa.

Lafuente señalaba que la Universidad se había convertido en una «oficina de enseñar» (1) y Américo Castro no era más benévolo hablando del mismo tema: «A España le vienen larguísimas sus once Universidades, las cuales, en su mayoría, tan faltas de ambiente como de productores de ciencia, viven sin sustancia, fabricando insustanciales licenciados y doctores», y seguía diciendo el catedrático de Historia que el Ministerio de Instrucción Pública era un organismo *mudo y pasivo* que se limitaba «a registrar como un autómeta las altas y bajas del personal» (2).

El panorama no era ni mucho menos halagüeño. Contrariamente a la lógica de la ideología liberal la Universidad se había convertido en improductiva e inservible. La institución universitaria española equivalía a un establecimiento en el que se producían unos títulos y nada más. Ni siquiera servía para desarrollar la función científica tan necesaria al desarrollo capitalista, ni para producir una élite directora capaz de encauzar este desarrollo. Sencillamente se había enquistado en la rutina burocrática sin poder liberarse de ella.

(1) Citado por A. SELA: «Fin y organización de la Universidad», *BILE*, 31 de agosto de 1904, número 533, p. 233.

(2) AMERICO CASTRO: «Las Facultades de Letras en España», *BILE*, 30 de septiembre de 1920, número 726, pp. 272 y 273.

No hablar ya de la función social de la Universidad. En el artículo que reproducimos, Adolfo Posada se plantea primordialmente esta función junto a otras tan necesarias como la científica o la educativa. Posada, entusiasta del modelo desarrollado por Oxford y Cambridge de «extensión universitaria», luchó con todas sus fuerzas porque la Universidad española no quedase rezagada en este movimiento.

Pero esta *socialización* de la ciencia, esta difusión expansiva de la cultura encontraría sus trabas, y sobre todo, ¿es que la Universidad que acabamos de describir podía llevar adelante este programa entre una población que contaba con un 68 por 100 de analfabetos?

LA TRANSFORMACION DEL IDEAL UNIVERSITARIO *

Adolfo POSADA

Llega el momento de dar por terminadas mis tareas entre vosotros y surgen en el ánimo los sentimientos más encontrados: el que supone el deseo natural de reanudar pronto una vida de afectos y de labor interrumpida allá en la patria y el que entraña el dolor de dejaros, interrumpiendo, quién sabe si para siempre, por lo menos de un modo indefinido, la comunicación personal directa con esta Universidad de La Plata, con sus hombres, el comercio animador con su ambiente atractivo. ¡Qué días los días de esta inolvidable temporada de trabajo y de estudio! ¡Qué días más útiles para el espíritu los de esta comunión intelectual y moral con las gentes de esta nueva institución docente llamada a tan altos y simpáticos destinos! Es seguro que ellos perdurarán en el recuerdo, porque labraron hondo en el alma; más, adquirirán saliente relieve luego que allá, lejos de aquí, el reposo y la reflexión hayan hecho cuajar en su término propio las variadas, riquísimas y confusas impresiones recogidas en esta gran América, tan llena de problemas y tan repleta de vida, de belleza, de esperanzas y, además, tan dichosamente saturada del espíritu español.

¿Cómo no han de perdurar y acentuarse los recuerdos de esta vida en nuestra Universidad? En primer lugar, le debemos mucho: a ella, a su insigne presidente, se debe, en primer término, la realización práctica de este intercambio universitario, acariciado como un gran anhelo, por aquella modesta Universidad de Oviedo y por otros grupos intelectuales españoles que estiman el contacto intelectual con esta América como un contacto salvador, condición indispensable para otras intimidades de excepcional valor ético. La labor del profesor Altamira, que iniciaba el deseado intercambio, tuvo su primera manifestación en estas aulas, bajo vuestros auspicios, por obra de invitaciones animadoras del doctor González. Y es, en verdad, muy sugestivo que la más joven de las Universidades americanas, la que, sin romper moldes que dichosamente no la estrechaban, con más decisión, entusiasmo y eficacia facilitase la labor de intercambio universitario con España, poniéndose así, desde luego, en la corriente cultísima en que ya marchaban las grandes Universidades europeas y norteamericanas.

Luego, vuestra acogida simpática, cariñosa; he estado aquí y he podido trabajar en vuestras clases, como en mi antigua y querida Universidad, viviendo horas dichosas y tranquilas de contacto espiritual en un ambiente social y estudiantil lleno de solicitudes y de apoyos entusiastas. Lo mismo en el curso público que en los trabajos más íntimos de seminario, he podido apreciar ese interés indispensable para que pueda desarrollarse toda labor docente en las condiciones más adecuadas. Tiene, sin duda, una significación muy digna de tomarse en cuenta la variada composición de las gentes que forman el auditorio de los cursos públicos; ella revela de qué suerte arraiga en el espíritu social el esfuerzo que por la intensificación de la cultura realiza con tan plausible persistencia la Universidad. Pero aún tiene, a mi juicio, mayor importancia, para apreciar la orientación que preside la labor universitaria, el pequeño grupo de estudiantes que, con asiduidad y entusiasmo no interrumpido,

* Discurso pronunciado en la Universidad de La Plata al recibir *honoris causa*, el título de doctor. BILE, Madrid, 30 de noviembre de 1910, núm. 608, pp. 321 a 329.

pidos, acudieron a los trabajos de seminario colaborando en la obra de investigación. En rigor, estos pequeños núcleos de verdaderos discípulos de la casa, que se entregan con alma y vida a las tareas de la investigación pura, son los que forman o pueden formar el alma íntima de la Universidad, su nervio, la raíz en que tiene que asentarse todo el edificio universitario. Pero también hace falta el otro elemento que trae la simpatía social y el calor de la opinión a la Universidad.

De todas suertes, desde el momento en que se pueden señalar en una Universidad esas dos manifestaciones de la labor docente, ya no es aventurado afirmar que ella responde a esa orientación todavía borrosa y mal definida que parece seguir el ideal universitario contemporáneo.

CRISIS DEL IDEAL UNIVERSITARIO

Y que no es fácil determinar este ideal universitario de nuestros tiempos. La historia ha producido diversos tipos o cristalizaciones de la vida universitaria, pero todas experimentan honda y grave crisis, que afecta tanto al concepto mismo de la Universidad como a su organización. Son muchas y muy complejas las fuerzas que obran en la producción de esa crisis; institución viva, social, la Universidad no podía sustraerse al influjo de los cambios que entraña el vivir moderno; no era posible el advenimiento de la democracia, el surgir de los nuevos ideales políticos y sociales, sin que todo ello obrase en el proceso de las funciones universitarias.

Examinando detenidamente las causas determinantes de la crisis del concepto y de la organización de la Universidad, quizá podrían señalarse como influjos de mayor valor los siguientes:

1.º La radical transformación del ideal de la enseñanza, que quiere ser, cada vez con más intensidad y fuerza, una acción educativa, una relación moral en todos los grados, a partir de la escuela primaria hasta el instituto científico de la más elevada investigación.

2.º La creciente importancia que se da a la investigación científica pura, desde todos los puntos de vista, incluso el de la formación de las fuerzas productivas nacionales; aun considerada la Universidad como escuela profesional meramente, estímulase como una necesidad de los tiempos el procurar a lo profesional una sólida base científica.

3.º La conciencia, cada día más clara, de la urgente necesidad de atender en todos los pueblos a la formación reflexiva de las clases medias cultas y de las clases directoras preparadas.

4.º La intensificación de la función educativa, como una función social que pide y exige la constitución de órganos propios, que no deberían ser otros que las mismas Universidades.

5.º La atracción exterior de las necesidades sociales generales, que suscitan la acción universitaria, imponiéndole como un deber de su instituto la prestación de su concurso para la difusión de la cultura por la sociedad entera.

Por otra parte, la Universidad no puede, en país alguno, sustraerse a las preocupaciones que susciten los problemas nacionales; parece que la Universidad está llamada a ser la institución más representativa del ideal na-

cional, sin dejar de ser por eso el órgano más adecuado de las relaciones internacionales más expansivas.

Según decíamos, la crisis de la Universidad afecta tanto al concepto de la misma como a su organización. Estudiando este problema, nuestro querido maestro el señor Giner hace estas consideraciones en su libro sobre *Pedagogía universitaria*: «El concepto de la Universidad y su fin se hallan hoy también en crisis, en parte por la organización, cada día más diferenciada y compleja, de la enseñanza *técnica*. Pues si bajo este nombre se quiere entender la que prepara para aquellas profesiones que constituyen una aplicación de las ciencias matemáticas y naturales, no cabe comprender, dejando aparte sus motivos históricos, como, por ejemplo, la Farmacia, la Arquitectura, la Medicina o la Veterinaria pueden pertenecer a la Universidad, en una u otra forma, directa o indirectamente, según acontece entre nosotros; y la Agricultura, la Ingeniería de montes o la de minas, a la enseñanza técnica. Y si ésta sólo abraza la preparación para ciertas profesiones reglamentadas y organizadas bajo la garantía del Estado, ¿cómo excluir de ella a la Abogacía o la Medicina? Además, el naturalista, el lingüista, el historiador, el filósofo ejercen también profesiones tan especiales como la tintorería o la construcción de maquinaria, y aun, a veces, reglamentadas, como ocurre con el magisterio público. También se halla hoy día en crisis el concepto de la Universidad, muy principalmente, por lo que toca a sus fines sociales...»

La Universidad, por lo que respecta a su función y representación, fluctúa entre corrientes encontradas que la llevan de la tendencia predominantemente utilitaria a la científica pura, y de ésta, a la pedagógica y social. Pero en medio de la complicación y de la lucha de ideales, parece dibujarse uno que nos ofrece la Universidad, como indica el señor Giner, al modo de la más alta esfera de la educación intelectual, o sea la científica; pero no reducida la acción a la mera relación del conocimiento, sino que ha de representarse la Universidad «como el superior instituto de la educación nacional en todos los órdenes de la vida». La Universidad, en tal respecto, es una prolongación intensificada de la escuela misma, y, sin renunciar en manera alguna a la formación profesional y a la formación de la ciencia, estima como su fin más propio la elevación de la vida, el cultivo del ideal, dirigiendo su esfuerzo supremo a convertir el ideal en norma de conducta.

Esta concepción de la Universidad, que acaso todavía no es más que una aspiración, obra, sin embargo, en la orientación actual de las Universidades clásicas y en la formación de las Universidades nuevas.

Bien conocidos son los tipos que podemos llamar clásicos de la Universidad. «La idea de la Universidad —escribe el señor Giner— en unos pueblos, es la de una oficina de preparación mecánica a los exámenes, como condición previa para la expedición de certificados, títulos y diplomas, que es lo que se busca; no hay que decir cuáles son estos pueblos. En otros, es la de un centro para formar hombres de ciencia, orientados en sus varias corrientes y capaces de derigirlas en su caso (Alemania). En otros, el grado superior de los institutos consagrados a dirigir la educación total humana, concertando y equilibrando sus diversas fuerzas en el desarrollo más enérgico de la personalidad individual: este es el ideal clásico inglés.»

La acción de influjo de la crisis del ideal universitario, por una parte, ha determinado la disolución más o menos efectiva del tipo meramente profesional; por otra, provoca modificaciones esenciales en el proceso de las Universidades educativas y científicas; y así es indudable que «las Universidades

inglesas dan cada día señales de robusto vigor intelectual», y «la Universidad alemana, como el más alto instituto de la nación, es cada vez más y más educativa, sólo que dentro de su peculiar esfera: en la investigación y en la enseñanza».

LA IDEA MODERNA DE LA UNIVERSIDAD

El influjo agitador de la crisis del ideal universitario se manifiesta también en las Universidades nuevas o de pueblos más o menos nuevos. Bastaría examinar el cuadro de las Universidades norteamericanas para demostrarlo. Realmente nada más difícil que concretar en una institución viva e histórica el ideal moderno de la Universidad. Sin embargo, si recogiéramos los rasgos más salientes con que parece bosquejarse, en la conciencia culta, la idea de la Universidad que demandan las necesidades de los tiempos, y que impone la orientación de la pedagogía moderna, podría quizá afirmarse que, en general, se propende a sintetizar en nuevas formaciones los tipos clásicos de la Universidad que llamamos científica y educativa. A mi juicio, la Universidad que poco a poco se condensa y dibuja es científica, educativa y, además, social, para responder a las ansiedades de la época, que piden cada día con mayor apremio, con la *socialización* de la ciencia y de la enseñanza, la difusión expansiva de la cultura.

Mas para que la Universidad sea todo lo que se indica, debe antes y a la vez ser, en efecto, Universidad; quiero decir, corporación viva, y esto en dos sentidos: económico y docente; en otros términos: debe la Universidad recabar y merecer las condiciones de una plena autonomía para producirse como la institución social por excelencia de la ciencia y de la enseñanza. Una reunión de profesores que sólo tienen con la Universidad el contacto que supone el desempeño de una clase, y una masa de estudiantes dispersa por una población, que sólo acude a las aulas con la esperanza de obtener un diploma o un título, no forman Universidad. Esta exige la existencia de un espíritu común en el personal de profesores y alumnos, pide una compenetración de aspiraciones y de ideales, y la consagración del esfuerzo más importante de la vida individual a la labor universitaria. La necesidad social—más: humana—de las funciones atribuidas a la Universidad justifica plenamente su existencia y la condición de la autonomía; pero la autonomía de una institución no surge porque así se declare en un documento legislativo, en un decreto de Gobierno, en un estatuto fundacional: la autonomía es una conquista que ha de merecerse diariamente, merced a la demostración viva de la capacidad necesaria.

La Universidad, decía, deberá ser científica, esto es, ha de poner como primer justificante de su existencia la función colectiva de la investigación pura y desinteresada de la verdad, por lo que ella vale y por lo que ella sirve para la elevación y ennoblecimiento ético del hombre. Esta función primordial de la Universidad exige, como condición esencial, que la verdad y la ciencia sean la única preocupación y guía de la acción universitaria; en otras palabras, pide que la Universidad se mueva en un ambiente de imparcial neutralidad, fuera por completo de las pasiones de partido, y libre, en absoluto, de los prejuicios confesionales; sólo así puede, por otra parte, ser la Universidad institución de paz y de armonía. Nada más contrario al espíritu científico y a la acción cultural universitaria que la labor de propaganda

política o de proselitismo confesional: el profesor debe ser guía en la investigación de la ciencia, preocupado tan sólo con los intereses de la ciencia y de la educación, sean cuales fueren sus ideas y opiniones políticas y religiosas; el profesor que convierte el aula en tribuna de propaganda y que se cree en el caso de imponer, o simplemente de declarar, sus opiniones personales en política, en religión, en materia social, deja de ser profesor, perturbando en la raíz misma la dignidad de la labor universitaria. Y todavía pide otra condición la función científica de la Universidad, a saber: la consagración de lo mejor de la vida a la obra de la investigación por parte del personal universitario. No es fácil, si es que es posible, que una vida dispersa en una compleja variedad de ocupaciones, pueda realizar con la debida eficacia la función de la investigación y de la enseñanza. El laboratorio, el seminario, la clase..., piden una vocación decidida y una dedicación entera de las facultades y energías personales. El pueblo que aspire a tener instituciones universitarias adecuadas, y en consonancia con las exigencias de los tiempos, debe poner, como una de las primeras preocupaciones de su política pedagógica y social, la formación en condiciones apropiadas del profesor y del sabio. Ciertamente que a la Universidad misma toca preparar el espíritu público, y más especialmente suscitar en la juventud aquellos sentimientos de austeridad y de desinterés indispensables para que se produzca el sabio, el educador, el filósofo, el investigador científico; pero corresponde a la sociedad, y al Estado en su nombre, procurar, mediante la prestación de condiciones económicas mínimas, que la función del profesor o del educador se desarrolle con la apetecida independencia y dignidad.

Debe ser la Universidad, además, decía, educativa; es, en rigor, o debe ser la institución social de la enseñanza; y esto en dos relaciones capitales: en primer lugar, en el desarrollo mismo de su función científica y en su acción corporativa sobre los estudiantes; en segundo lugar, en cuanto la Universidad está llamada a recoger y dirigir el organismo entero de la educación y de la enseñanza. La Universidad debe ser una comunidad de vida que se genera en virtud de las relaciones de intimidad entre el maestro y el discípulo, único modo de producirse la acción eficaz del influjo educativo. En la formación del científico no debe jamás la Universidad olvidar la formación del hombre. Ya se tome la investigación científica como el fin principal de la Universidad o bien se considere aquélla como un medio entre otros para elevar la tonalidad ética e ideal de la vida, la función educativa de la Universidad surge necesariamente desde el momento en que la investigación científica se practica en aquel ambiente de serenidad que la obra de la ciencia pide y estableciéndose relaciones de intimidad entre profesores y alumnos, relaciones que imponen hoy, por fortuna, el laboratorio, el seminario y los métodos de investigación y de enseñanza que se estiman más eficaces. Y no se contrae a esta esfera de acción científica la acción educativa de la Universidad. El ideal parece, inspirándose en la tradición inglesa, exigir que la Universidad sea, sobre todo, un ambiente social, de altas condiciones morales, ambiente que envuelva totalmente al discípulo, para procurarle todo un organismo de influjos que hagan de él el hombre sano de mente sana, el caballero fuerte, honrado, de maneras distinguidas, de gustos exquisitos...

¡Qué admirables condiciones ofrece el medio en que se forma la Universidad de La Plata para crear el ambiente universitario! En este parque, en estos laboratorios y museos, hay cuanto puede pedirse para que el espíritu educador de la Universidad surja vigoroso.

La otra relación pedagógica o educativa de la Universidad, o sea, la que implica la compenetración de la Universidad propiamente dicha con los demás grados de la enseñanza, viene impuesta por el reconocimiento del carácter educacional de toda labor docente, y por la necesidad de orientar, según un mismo ideal, la educación de un pueblo. A mi juicio, una de las indicaciones más dignas de encomio en la organización de la Universidad de La Plata es la que implica la incorporación a la vida universitaria del colegio nacional, y la importancia dada a la formación pedagógica del profesorado secundario. Un paso más podría darse en este sentido, procurando traer a la esfera de acción de la Universidad la escuela primaria, mediante, sobre todo, la formación universitaria del maestro. Por fortuna, va desapareciendo el extraño prejuicio, según el cual la Pedagogía era materia reservada al maestro de escuela, e impropia en la labor del catedrático de Universidad, y aquel otro prejuicio merced al que, al graduar jerárquicamente, por razones administrativas, la enseñanza en primaria, secundaria y superior, se establecía una jerarquía de Pedagogías perfectamente absurda. Es muy general ya la idea, según se ha visto, de que la Pedagogía y la educación importan mucho a las universidades, y también es muy general la creencia de que en lo sustancial la Pedagogía del maestro de escuela tiene la misma justificación y las mismas bases que la Pedagogía universitaria. De la compenetración de la Escuela en la Universidad mediante la formación universitaria del maestro resultarán beneficiadas la escuela, por la más alta tonalidad cultural del maestro universitario, y la Universidad, porque al imponerse la responsabilidad social de la formación del maestro, habrá de intensificar necesariamente su interés por la acción educativa.

La Universidad, decía, debe ser, además, «social»: esto es, debe tener una función social; se la impone la condición de los tiempos. No podía la Universidad aislarse encastillada en su función específica. El movimiento de las fuerzas populares en la vida contemporánea, el advenimiento del proletario como factor social de gran potencialidad, la intensificación de los sentimientos de solidaridad humana: he ahí otras tantas causas o excitaciones que han venido a romper los moldes o los muros de la Universidad aristocrática o retraída, incitándola a derramarse como lluvia benéfica por todos los campos de la vida nacional. La Universidad, pues, se ha visto en la precisión de aceptar el nuevo «deber social» y de lanzarse a la obra salvadora de la regeneración de las gentes que no pueden ir hasta ella, los distraídos y los humildes, por obra de la educación y de la cultura, y sólo a ese precio podía la Universidad ponerse a tono con las exigencias de los tiempos, para continuar siendo o para ser una fuerza viva e impulsora de su pueblo. Una demostración real e histórica de este nuevo aspecto de la vida universitaria se ofrece hoy en el movimiento llamado de «extensión universitaria», iniciado como sabéis por las universidades inglesas de Cambridge y de Oxford, y traducido, según su peculiar genio, por las universidades europeas y americanas. Aún podrían señalarse otras manifestaciones de esta acción social de las universidades, acción social con fermento ético siempre; bastaría recordar el ejemplo de las residencias universitarias en los barrios pobres de Londres, etc.

No insisto, por no cansaros, en explicar estas funciones propias de la Universidad moderna; pero permitidme antes de dejar este punto que copie a continuación esta bella página, en la cual el maestro Giner bosqueja la idea de la nueva Universidad: «La nueva Universidad, cuyas líneas poco a poco van

dibujándose en nuestro tiempo, tiende a ser, pues, un microcosmos. Abraza toda clase de enseñanzas; es el más elevado instituto de investigación corporativa científica; prepara no sólo para las diversas profesiones sociales, sino para la vida en su infinita complejidad y riqueza. Estimula al par, con la vocación para el saber, la reflexión intelectual y la indagación de la verdad en el conocimiento, el desarrollo de la energía corporal, el impulso de la voluntad, las costumbres puras, la alegría del vivir, el carácter moral, los gustos sanos, el culto del ideal, el sentimiento social, práctico y discreto en la conducta. De esta suerte, dirige hacia un tipo de vida cada vez más completo, no el adiestramiento cerrado de una minoría presumida, estrecha y gobernante, sino una educación abierta a todos los horizontes del espíritu, que llegue a todas las clases e irradie hacia todos lados su acción vital, no sólo de conocimiento, y no digamos de mera instrucción, sino de ennoblecimiento, de dignificación, de arte, de cultura y de goce. Esa Universidad, con la extensión popular, que le da por alumnos todas las edades y las clases, la colonia rural y la urbana, la cantina, los baños, el alpinismo, la audición musical, los juegos y deportes, el periódico, el libro, la biblioteca circulante, las excursiones al campo, a la granja, al museo, a la mina, al monumento, al taller y tantas otras vías de infiltración, ahondando en la unidad del alma nacional, difunda en buena hora por todos sus ámbitos el piadoso anhelo de una sociedad y una vida cada vez más humana.»

LA UNIVERSIDAD Y LOS PROBLEMAS NACIONALES

La Universidad, en efecto, tiene que ahondar por todas las vías y medios en el alma nacional. He aquí sin duda uno de los más importantes problemas relacionados con las funciones de la Universidad, problema grave en todas partes, pero quizá más grave todavía en los pueblos nuevos, y que tienen de seguro un carácter especial en aquellos que, como el vuestro, atraviesa por un período de formación febril e intensa, en condiciones de excepcional interés, determinadas por las corrientes impetuosas de una inmigración variada y diversa.

¿Cuál es, en efecto, la función de la Universidad y de la enseñanza en la formación de un pueblo y de un espíritu nacional que exige la fusión previa y constante de elementos étnicos tan heterogéneos? Es cuestión ésta harto difícil para que yo me atreva a afrontarla y mucho menos a resolverla. Pero era obligado que aquí se aludiese a ella, porque estimo que debe entrañar una de las más intensas preocupaciones para esta joven Universidad. No olvidemos que una nación es, ante todo y sobre todo, una cultura, una unidad de cultura, y que solamente merced a la acción intensa y vivificante de esa cultura, puede producirse el fundente asimilador de las razas para construir el factor étnico que ha de obrar como nervio nacional. ¡Qué función más interesante y más difícil la de la Universidad en estas relaciones! Representación viva de los anhelos del pueblo, la Universidad está llamada a abrir en las conciencias de las generaciones, el cimiento ético de la nacionalidad, en lo que ésta tiene, o debe tener, de núcleo expansivo y de factor llamado a colaborar en el progreso humano y en la intensificación de la vida internacional.

Y cuenta que no se trata, en esta función de suscitar, producir y mantener una cultura nacional, de provocar una forma más del egoísmo colectivo. Sería, por otra parte, inútil pensar en la posibilidad de una cultura nacional, consu-

miendo la propia sustancia y cerrándose a la comunicación universal; la formación de una cultura nacional ha de realizarse buscando la inspiración, el excitante y el apoyo en las culturas superiores de los pueblos más civilizados, y en los influjos que puedan procurarle aquellas otras culturas de tradición y arraigo capaces de ofrecer al espíritu del pueblo nuevo las condiciones y aptitudes para la asimilación de los grandes ideales, y con ellas, el fundente constructivo de la nacionalidad misma. Vengan los elementos del saber y los estimulantes del sentir colectivo de todos los puntos del mundo: la Universidad, constituida en núcleo educacional y en foco de vida intensa, los hará suyos, los fundirá y les dará la fisonomía propia que al fin resulte de la asimilación conseguida. Es preciso huir a todo trance del aislamiento egoísta que estanca y pudre.

Pero hay todavía otras manifestaciones de la acción de la Universidad en la vida nacional: ella es, se dijo ya, la encargada, de una manera más específica, de socializar la cultura, llevándola a todas partes, de procurar la existencia de clases medias cultas, y de preparar la formación de los elementos directores del pueblo. Mediante la expansión de la cultura, realizada por obra de movimientos generosos de la Universidad, puede ésta muy bien contribuir, especialmente en los grandes centros urbanos, a suavizar las asperezas que es notorio existen entre las clases sociales, y que son la revelación clara y evidente de cómo se producen los problemas del trabajo, candentes más o menos en todos los pueblos cultos, progresivos, de gran comercio y de industria concentrada. Ni basta para que esas asperezas no sean un hecho doloroso, que exista un bienestar material relativo, ni que las condiciones de la vida sean en general fáciles; aparte de que en los grandes remansos urbanos, y en las grandes aglomeraciones obreras, se paga siempre un buen contingente de miseria social, no debe olvidarse que la cuestión que late en las asperezas de las clases sociales, no es sólo una cuestión económica: la cuestión social no es, precisamente, una cuestión de estómago; el problema es más hondo y más complejo, yo diría que es asunto de ética y psicología. Trátase de aspiraciones a un mejoramiento total de la vida, a una transformación radical de las condiciones sociales, para exterminar, en la raíz misma, la miseria fisiológica y la miseria moral. No es sólo cuestión de más salario y de menos horas de trabajo, es también cuestión de más cultura y de dignificación de la persona humana, a la que repugna la situación de dependiente o sometida, y que quiere que se le reconozca, en todo momento, como colaboradora en la producción de la riqueza y en la formación de las fuerzas sociales. Y no vale razonar contra la evidencia de los hechos: ellos son notorios.

Siendo esto así, no hace falta un gran esfuerzo para ver clara y precisa la función pacificadora, que puede ejercer la Universidad aproximándose al pueblo, introduciéndose en su alma, difundiendo, sin reservas, la cultura y suscitando, de paso, con el trato íntimo de sus hombres con las representaciones de los elementos trabajadores, las fecundas corrientes de confianza y amor.

Pocas palabras puedo ya decir respecto de la intervención de la Universidad en la educación de las clases medias y directoras: es ello urgente en todos los pueblos, pero lo es más todavía en aquellos en que la extraordinaria importancia de la vida mercantil y de los negocios, atrae con fuerza irresistible a las masas, apartándolas con brutal rapidez de los goces desinteresados y espirituales de la cultura.

Necesitaríase mucho mayor espacio del que puedo yo disponer, si hubiera de considerarse la acción de la Universidad en la formación de los elementos

directores. Pero contrayéndome tan sólo a una simple indicación, me permitiré recordaros a aquellos de vosotros que me habéis hecho el honor de asistir al curso público de Ciencia Política, las consideraciones que varias veces hubimos de hacer sobre la función reservada a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales en la educación del político, del sociólogo y del reformador social.

EL INTERCAMBIO

Permitidme ahora que os hable unos momentos de este problema del intercambio universitario, tan íntimamente ligado, después de todo, con los temas antes indicados. Cuando tuve el honor y el gusto de hablaros por primera vez, dije que vierais en mí tan sólo un continuador de la obra iniciada, en esta misma Universidad, por el profesor Altamira. Al terminar mis tareas en América repito lo que entonces dije: he procurado ser fiel a mi primera declaración, y creo haberlo conseguido. Hago votos por que la labor continúe aquí y allá en España. Lo deseamos en España muchas gentes, y creo que nos conviene a todos. Mas para que la obra sea eficaz y digna, es indispensable que seamos sinceros, y que pongamos a todo trance las cosas en su punto. Importa afirmar, ante todo, que en España hay, por fortuna, en medio de nuestra vida nacional pobre y cansada, un fermento compuesto, sin duda, de diversos núcleos que, como en todas partes, desempeñan su función de minoría, inquietando, y removiendo, y tratando de orientar, en la dirección actual e inmediatamente próxima del mundo, a toda la masa, tantas veces, por desgracia, indiferente ante las solicitudes de la vida ideal y de los intereses espirituales. Hay entre nosotros aspiraciones indudables a incorporar a la vida nacional el sentido europeo, verdaderamente europeo, representado por Francia, por Inglaterra, por Alemania..., con orientaciones diversas que nos importa asimilar, cada día con más fuerza, para vigorizar con nueva savia nuestro dormido espíritu latino. Pero no pasamos de ahí: nuestro problema es el de una renovación de una nacionalidad de grandes tradiciones. El problema de estos pueblos nuevos, aunque planteado en términos distintos, puede tener sus analogías psicológicas con el nuestro. También aquí tiene su función propia el fermento agitador de la masa.

En esta situación, todos podemos ganar acentuando e intensificando esta relación de intimidad intelectual y moral, facilitada, ya que no impuesta, por la Historia, por la lengua y por mil analogías espirituales. Tenemos muchas cosas en que trabajar juntos, y en esta colaboración todos debemos y podemos salir ganando. España posee materiales de estudio que sería inútil buscar en otros pueblos, y que a vosotros os importan especialmente. La aspiración de los españoles que reflexivamente quieren la intimidad espiritual con los argentinos, y con todos los hispanoamericanos, es que os decidáis a aprender «con nosotros», para ayudarnos mutuamente a hallar juntos, mediante la formación de un espíritu común, nuestros métodos de civilización y de cultura.

No terminaré estas indicaciones sin recordaros lo que, al comenzar mi labor entre vosotros, os decía respecto de las disposiciones oficiales en España sobre este punto de las relaciones científicas con estas Repúblicas. Os manifestaba entonces, y repito ahora, que el Gobierno había encomendado al organismo científico que preside Ramón y Cajal (Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas), el estudio de aquellas relaciones, ofreciendo, desde luego, a los profesores y estudiantes de vuestros centros educativos,

cuantos servicios el referido organismo tiene organizados, tanto en España (por ejemplo, la Escuela de Estudios Históricos y la Residencia para estudiantes), como fuera de España, en relación con los pensionados que trabajan en los centros de enseñanza del extranjero. Como veis, pues, el deseo de acentuar las corrientes de intercambio intelectual, toman entre nosotros cierta dirección definida, respondiendo a los honrosos llamamientos que desde aquí se nos han dirigido. Importa que esas corrientes se acentúen, y yo estoy seguro de que esta joven Universidad de La Plata será uno de los factores más eficaces para la realización de tan fecunda obra.



Es fuerza que termine y que nos separemos. ¿Y cómo hacerlo sin experimentar una emoción profunda? No en vano se crean lazos de simpatía y de cariño: repito que no podrán borrarse del recuerdo los días de La Plata; a sus profesores, a sus alumnos, a todos, la vivísima expresión de reconocimiento; a la Universidad, la más sincera de las manifestaciones de respeto: honrábame mucho al llamarme a su seno para prestar una enseñanza y colaborar en sus tareas, honrarme hoy de nuevo al incorporarme a su gremio. ¿Qué decir?... Yo ruego al doctor Rivarola, al sabio decano, mi querido jefe inmediato, pues a sus órdenes y en su Facultad trabajé en esta casa, que acepte esta manifestación de afecto de un colega entusiasta. Y al doctor González, al ilustre presidente y entrañable amigo, no sabría cómo manifestarle la calurosa simpatía que me inspiran su persona noble y austera y su obra genial y cultísima. Pero él lo sabe; él sabe, sobre todo, con qué interés seguía desde España la formación de esta nueva institución de enseñanza. Imagínese cómo habré de seguir ahora su expansión y desarrollo, después de estos días de intimidad inolvidables.

He dicho.

Documentación

LA ENSEÑANZA SUPERIOR CORTA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

La década de los sesenta ha significado para la mayoría de los países europeos el abandono de un sistema de enseñanza superior elitista en favor de una nueva concepción, caracterizada por la universalización de este nivel de enseñanza. Esta transición entre una educación de élite y una educación de masas ha provocado importantes modificaciones de estructura en los sistemas tradicionales de educación superior. Varios países de la OCDE han creado diversas instituciones con la finalidad de impartir una enseñanza superior profesional o un primer ciclo universitario. La OCDE () distingue a este respecto los siguientes términos:*

1. Enseñanza superior corta.—*Es un tipo de enseñanza postsecundaria de carácter esencialmente terminal, cuya finalidad es preparar a los estudiantes para ocupar empleos de nivel intermedio. Si bien en la mayoría de los casos las instituciones que imparten estas enseñanzas son extrauniversitarias, hay excepciones en las que se trata de instituciones secundarias universitarias.*
2. Enseñanza superior de primer ciclo.—*Comprende los primeros años (generalmente dos) de los estudios universitarios de ciclo largo. En Europa esta misión suele corresponder a las universidades exclusivamente.*
3. Centros de enseñanza superior corta.—*Son todos los tipos de establecimientos postsecundarios extrauniversitarios, que imparten una enseñanza corta de carácter profesional. Por ejemplo, en Gran Bretaña, los centros de la advance further education. Sin embargo, los IUT (Institutos Universitarios de Tecnología) de Francia tienen carácter universitario.*
4. Filiales de universidad.—*Son centros que imparten los primeros años universitarios, bajo la dependencia de la universidad. Suelen ubicarse lejos de las grandes urbes por razones de descentralización.*

*En las páginas que siguen se hace un análisis de los tipos de centros de enseñanza superior corta y de sus objetivos. Forman parte de un estudio general publicado por la OCDE (**) sobre esta nueva modalidad de enseñanza superior.*

(*) *L'enseignement supérieur court*, París, 1973, p. 45.

(**) *L'enseignement supérieur court*, París, 1973.

TIPOS ACTUALES DE CENTROS DE ENSEÑANZA SUPERIOR CORTA

Antes de definir algunos de los principales aspectos de la evolución de los centros de enseñanza superior corta (EESC) (*)—todos ellos de capital importancia—, no resultará inútil clasificar y analizar de manera breve y sinóptica los sistemas existentes de EESC e identificar los motivos y objetivos generales que constituyen el origen de su creación y reforma.

1) El modelo con fines múltiples

El *junior college* o el *community college* americano es el prototipo de modelo con fines múltiples. Se deriva directamente de la enseñanza secundaria polivalente de masas que caracteriza a países tales como Estados Unidos, Canadá y Japón (1). Dicho de otra manera, esta innovación se debe esencialmente a la presión ejercida por el número y los cambios resultantes en la composición del efectivo de estudiantes.

El *modelo con fines múltiples* presenta las siguientes características fundamentales:

a) Los diferentes EESC tienen bastante relación con las universidades, no desde el punto de vista administrativo, sino porque se pueden asimilar en algunas de sus clases a los estudios universitarios en sus dos primeros años, lo que permite a los estudiantes pasar del ciclo corto al ciclo largo; con ello, naturalmente, se favorece la movilidad institucional.

b) Estos centros asumen múltiples funciones y sus programas, muy diversificados, van de una enseñanza puramente teórica, preparatoria para estudios universitarios ulteriores, hasta diversos tipos de formación general y profesional de carácter preparatorio para el mundo del trabajo.

c) Los centros de este tipo están concebidos de manera que respondan a las necesidades locales o regionales y no se regulan necesariamente mediante normas establecidas a escala nacional. Por consiguiente, se trata de un sistema altamente descentralizado, lo que confiere a estos centros un elevado grado de autonomía.

Los principales EESC que podemos clasificar en el modelo con fines múltiples son los *junior colleges* de algunas provincias occidentales del Canadá y los colegios de enseñanza general y profesional de Quebec (CEGEP). Estos últimos se encuentran muy relacionados con las universidades, ya que son los únicos centros de primer ciclo que imparten por igual estudios universitarios y clases de carácter profesional (los CEGEP, no obstante, son menos autónomos y están sometidos a un control central más riguroso).

En Europa, dos países han intentado crear un sistema de EESC adoptando algunas de las características del modelo con fines múltiples. En Yugoslavia, la *viša škola* (centro de enseñanza postsecundaria de dos años de duración), desarrollada al principio de los años sesenta, ofrece clases preparatorias para los estudios universitarios completos y clases profesionales; por consiguiente, constituye el primer sistema europeo de centros con una relativa autonomía

(*) Establecimientos de enseñanza superior corta.

(1) Aun inspirándose en el modelo americano, Japón ha realizado cambios radicales en el sistema de los *junior college*. Hoy en día, este tipo de centros se encuentran más próximos a los equivalentes en el sistema británico.

e independientes de las universidades, dispensando una enseñanza de dos años de duración, equivalentes a los dos primeros cursos de estudios universitarios. Al igual que los colegios regionales noruegos (*district colleges*), creados hace dos años, se apartan de la antigua tradición europea y han adoptado algunos de los principales elementos de este modelo.

2) El modelo especializado

La elaboración de un *tipo especializado* de EESC responde esencialmente a la preocupación por ofrecer una enseñanza postsecundaria a los alumnos procedentes de secciones de la escuela secundaria con carácter no general y que, por ello, no eran admitidos en la universidad. Son la consecuencia de un proceso de diferenciación de los alumnos comenzado en la escuela secundaria.

Este modelo presenta las siguientes características fundamentales:

a) Los vínculos entre este tipo de centros y las universidades son muy débiles, incluso inexistentes. Como ofrecen esencialmente clases preparatorias para una profesión, la organización de los estudios es completamente independiente de la que prevalece en la universidad.

b) Cada centro ofrece una elección limitada de programas y se especializa en un pequeño número de ramas de estudio o de formación, e incluso en una sola, preparando, por ejemplo, para las profesiones de carácter técnico, para la enseñanza o la asistencia social, para profesiones paramedicales, etc.

c) Las diferencias entre los diversos centros son, en principio, poco acusadas, debido al reducido grado de autonomía de que se benefician. Su administración está centralizada en manos de las autoridades regionales o nacionales. Ello presenta la ventaja de facilitar la creación de un sistema coordinado (al menos en los centros especializados en los mismos campos), pero tiene también el inconveniente de que los centros se habitúan a funcionar de acuerdo con las normas nacionales, lo que les impide responder a las necesidades locales o regionales.

Hasta comienzo de los años sesenta, prácticamente todos los países de Europa continental—en particular Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Países Bajos, Portugal y Turquía (2)—contaban con un sistema de EESC que respondía con bastante fidelidad a las características anteriormente mencionadas. No obstante, a partir del año 1965, numerosos países han comenzado a aplicar amplias reformas, entre las que señalaremos particularmente la de la enseñanza técnica superior en Bélgica, la creación de los IUT en Francia, la reorganización de las *Fachhochschulen* (antiguas *Ingenieurschulen Höhere Fachschulen*) en Alemania, los proyectos relativos a la instauración de escuelas politécnicas en Portugal y, por último, la reforma general de la enseñanza superior en España. Analizaremos más adelante algunos aspectos característicos de estas nuevas estructuras.

(2) En algunos países europeos (tales como Austria e Italia) este tipo de centros resultaba desconocido.

3) El modelo «binario»

En la zona de la OCDE este modelo existe únicamente en el Reino Unido, en donde la enseñanza postsecundaria se reparte entre dos sectores distintos que han evolucionado de manera independiente: de un lado se encuentra el sector universitario o autónomo; de otro, la enseñanza postsecundaria (*advanced further education*). Los centros pertenecientes a esta última categoría se inspiran en los siguientes principios (3):

a) La separación entre estos centros y las universidades resulta más acusada que en los restantes países de Europa continental (4), porque estos dos sectores dependen de administraciones diferentes.

b) Al igual que los EESC correspondientes al modelo con fines múltiples, los centros británicos están muy diversificados, no sólo en lo referente al tipo y nivel de la enseñanza que imparten, sino también desde el punto de vista de la organización de los estudios, ya que ofrecen clases y prácticas alternativas, clases a tiempo parcial, clases nocturnas, etc.

c) Algunos centros de este tipo (hoy en día sobre todo los *polytechnics*) ofrecen, con independencia de las universidades, clases y estudios preparatorios para el título de tercer ciclo. No obstante, también en este caso se trata de una enseñanza especializada de carácter profesional, en contraposición a la enseñanza más teórica y general dispensada en las universidades. Ahora bien, incluso aunque los títulos que confieran sean en principio del mismo nivel que los de las universidades, su prestigio social es muy inferior.

El Canadá parece haberse inspirado en la enseñanza postsecundaria técnica dispensada en el Reino Unido en el momento de la creación de los CAAT (*colleges of applied arts and technology*). Estos colegios, muy orientados hacia la colectividad circundante, tienen como principal misión ofrecer programas profesionales muy diversificados de enseñanza técnica, de manera que el número de sus estudiantes que ingresan en la universidad es mínimo.

La clasificación que acabamos de presentar sobre los diferentes sistemas de EESC constituye, por supuesto, una simplificación extrema y pretende únicamente ofrecernos el marco analítico necesario para la identificación de los modelos mixtos o totalmente nuevos que actualmente se elaboran para remediar las lagunas de los sistemas existentes. Sin duda, la debilidad fundamental de los *modelos históricos* reside en el hecho de que, implícitamente, distinguen entre los *sectores nobles* y *sectores menos nobles* de la enseñanza superior. Precisamente esta distinción constituye el origen de los esfuerzos actualmente realizados con objeto de poder llevar a término las reformas pertinentes.

Planeamos examinar en detalle estos tres modelos en un estudio ulterior dedicado al examen de su dinámica, es decir, de los mecanismos de cambio y evolución que le son propios. En el presente informe no señalaremos más que las dos tendencias generales.

En primer lugar, parece que durante los quince o veinte últimos años los EESC (y los centros no universitarios en general) han conocido una tasa de

(3) Como ya hemos señalado, el término centro de enseñanza superior corta no es el más adecuado a este caso. De hecho la duración de los estudios no es más corta que la de las universidades.

(4) Siendo esta la regla general, desde hace algún tiempo, se exceptúan algunos centros de formación del profesorado que han establecido vínculos con las universidades.

expansión más o menos idéntica a la de las universidades (5). Si en algunos países esta tasa ha sido considerablemente más elevada en el primer tipo de centros (por ejemplo, en los *junior colleges* americanos y en los colegios postsecundarios yugoslavos, con un período de duración de los estudios de dos años), la naturaleza dicotómica del sistema no se ha visto por ello modificada. Dicho de otra manera, los obstáculos creados por esta dicotomía se han mantenido con frecuencia e incluso se han reforzado.

En segundo lugar, en la mayoría de los países, todos los sectores del sistema de enseñanza postsecundaria se han caracterizado por lo que se podría llamar una tendencia a la promoción en la jerarquía institucional. Respecto a ello, los EESC han ocupado una posición particular: mientras varios de ellos (incluso a veces la totalidad del sector) debían su estatuto a la promoción de una escuela secundaria, eran numerosos los que intentaban (muchas veces con éxito) obtener el estatuto universitario. Por consiguiente, se trata de un sector en continuo movimiento, donde se incorporan centros que anteriormente ocupaban un nivel inferior, mientras otros lo abandonan para de esta forma alcanzar un estatuto *más noble*. Además, cuando un EESC está asimilado a una universidad, muchas veces deja de desempeñar algunas de las principales funciones para las que había sido creado (como la enseñanza a tiempo parcial, clases orientadas en función de las necesidades locales). Este proceso se demuestra con ejemplos particularmente significativos, como lo son los CAAT británicos, algunos *junior colleges* americanos y, en cierta medida, los EESC europeos, que, cuando no consiguen obtener el estatuto universitario de pleno derecho, añaden uno o dos años a su ciclo de estudios para de esta manera poder ser considerados centros de nivel universitario.

OBJETIVOS O MOTIVOS DE LA CREACION O DE LA REFORMA DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA SUPERIOR CORTA

Los nuevos tipos de EESC creados durante los últimos años en los diferentes países miembros deben considerarse según las funciones y objetivos que tienen asignadas. Estas pueden clasificarse en cuatro categorías: 1) responder a la siempre creciente demanda individual de enseñanza superior; 2) contribuir a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación; 3) responder a la creciente demanda de una más numerosa y diversificada mano de obra, y, por último, 4) crear o favorecer la innovación en el sistema postsecundario, asumiendo un determinado número de funciones que las universidades tradicionales se mostraban reacias a aceptar.

1) La presión del número

En el pasado, este factor ha desempeñado un papel más determinante en la evolución de los sistemas británico y americano que en la de los demás países europeos, en donde los EESC han sido con frecuencia más selectivos que las propias universidades. No obstante, también en Europa se ha hecho urgente desarrollar los EESC ante la rápida expansión durante los últimos veinte años de la enseñanza universitaria, la elevación de las tasas de aban-

(5) Desarrollo de la enseñanza superior, 1950-1967, Informe analítico, OCDE, 1971.

donos en los estudios y, en general, ante las nuevas características de la clientela de los centros de enseñanza superior. Con ello se ha aliviado la presión sobre las universidades y se ha introducido una mayor diversidad en los estudios superiores.

2) Igualdad de oportunidades

La desigual representación de las clases sociales en las universidades es un fenómeno bien conocido. Gracias a su más extendida distribución geográfica, a la menor duración de los estudios y a sus clases más conformes con las aptitudes y motivaciones de las clases sociales menos favorecidas, los EESC, en determinadas condiciones, podrían permitir con mayor facilidad el paso a los estudios superiores a los que anteriormente venían siendo excluidos de ellos.

3) Respuesta a las necesidades en materia de mano de obra

El principal motivo de orden económico que justifica la creación de los EESC lo constituye el hecho de que estos centros permitan adquirir cualificaciones que, mientras en los estudios secundarios permanecen a un nivel demasiado bajo, en las universidades resultan excesivamente teóricas y elevadas. Por otro lado, los EESC se han mostrado más aptos que las universidades para impartir toda una gama de cursos y conocimientos que la evolución de la economía y de la tecnología hacen cada vez más necesarios. Contrariamente a los *junior colleges* americanos, cuya principal misión consiste en ofrecer una enseñanza postsecundaria a grupos de población cada vez más numerosos, los EESC europeos han concedido prioridad a la preparación de la mano de obra cualificada. No obstante, la necesidad de crear nuevos centros y de diversificarlos es común a todos los países.

4) Agente de innovación

Constituye un fenómeno demostrado el hecho de que resulta más fácil la introducción de innovaciones mediante la creación de nuevas instituciones que mediante la transformación de las ya existentes. Además, siempre que la creación de estos centros se realice en pequeño número o a título experimental, su éxito puede tener una gran influencia sobre los restantes.

Esta observación es aplicable a numerosos aspectos de la enseñanza superior, especialmente a los referentes a las nuevas funciones que este tipo de centros están llamados a asumir, tales como el dispensar la educación permanente (*recyclage*, educación de adultos, etc.), contribuir al desarrollo regional, prestar diversos servicios a la colectividad, etc. Las innovaciones destinadas a aplicar diversos principios básicos dentro de la pedagogía de la enseñanza superior no son menos importantes que los aspectos anteriormente señalados; así podíamos destacar la enseñanza individualizada, la enseñanza unida al trabajo profesional, la creación de tipos de enseñanza más diversificados de acuerdo con las aptitudes de los alumnos, los estudios dedicados a garantizar el completo desarrollo del individuo y a completar su cultura general, etc. Por

supuesto, todas estas innovaciones son aplicables a la totalidad de la enseñanza superior —universidades y EESC—, pero en algunos países estos últimos se están mostrando más adecuados para la iniciación de este proceso de cambio. Existen varios motivos para que suceda de esta manera: estos centros son de reciente creación o, en todo caso, no tienen una tradición; por ello se adaptan mejor a las nuevas condiciones y toman más en cuenta las necesidades y los intereses; posiblemente también reflejan con mayor fidelidad la composición de los nuevos efectivos de la enseñanza superior.

No conocemos todavía en qué medida los centros del ciclo superior corto, tanto los de reciente creación como los transformados, serán capaces de alcanzar, o de contribuir a alcanzar, los cuatro objetivos anteriormente mencionados. En otro estudio, el Secretariado de la OCDE intentará elaborar un determinado número de indicadores a fin de poder evaluar, aunque sea de manera aproximada, los resultados alcanzados por este tipo de centros.



Actualidad educativa

INFORMACION EDUCATIVA

REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Nuevos Impulsos en la investigación científica

Las discusiones en torno a la política universitaria en Alemania Federal alcanzaron en la primavera de 1975 una nueva dimensión.

Desde que a mediados de abril de este año el Consejo Científico publicó las recomendaciones sobre la organización y planificación de la investigación en Alemania, los problemas de la investigación están siendo vivamente debatidos.

Hasta ahora las deliberaciones político-universitarias se concentraron primordialmente en los aspectos de la formación y de las limitaciones de admisión a la Universidad, en la reforma de la organización, en la estructura de personal y en los programas de estudios. Consecuencia de ello ha sido que la Universidad ya no figura en la conciencia pública como centro de investigación. Ultimamente se hacen sentir las tendencias a limitar las actividades universitarias a una mera función formativa, concentrando la investigación en otras instituciones y organizaciones. El Consejo Científico desea hacer frente a esta evolución.

En el decenio transcurrido entre 1963 y 1972, el personal científico universitario se ha más que duplicado, de 30.000 a unos 66.000; de ellos, 51.000 eran colaboradores en Universidades y Escuelas Técnicas Superiores. Teniendo en cuenta las tareas docentes encomendadas a muchos científicos universitarios, se ha calculado un potencial de personal de investigación en las universidades de unas 19.000 personas, lo que equivale a un 33 por 100 de todo el personal investi-

gador que trabaja en la República Federal. Los gastos que la Universidad destinó para fines científicos ascendieron de 2.800 millones de marcos en 1964 a 10.900 millones en 1973; su porcentaje dentro de los gastos científicos globales en la República Federal (1973: 30.300 millones de marcos) aumentó de un 32,7 a un 36,0 por 100.

En las discusiones siempre se suele pasar por alto el hecho de que los científicos en la Universidad han de realizar diversos trabajos de la más variada índole. El Consejo Científico propone la siguiente distribución de tiempo para el profesor de enseñanza superior: dos días de la semana se dedicará a la investigación, otros dos a la enseñanza y uno a los trabajos administrativos.

En cuanto a la financiación, todas las universidades de la República Federal son instituciones de los Estados federados que a su vez se encargan de su financiación. En los últimos años se ha hecho sumamente difícil financiar los trabajos de investigación de los científicos universitarios con cargo al presupuesto de la universidad. El Consejo Científico ofrece detalladas recomendaciones sobre cómo utilizar los recursos con un máximo de provecho.

Con respecto a la organización institucional de la investigación, el Consejo Científico recomienda que en el caso de que para las tareas de la investigación se hayan formado unidades demasiado grandes y heterogéneas, se constituyan institutos a nivel inferior de los sectores de especialidad, o sea, institutos de organización flexible.

En cada universidad deberá constituirse una comisión de investigación encargada primordialmente de planificar la investigación dentro de la universidad. Cuidará asimismo de distribuir los recursos financieros.

El Consejo Científico recomienda aprovechar la capacidad de investigación de la universidad, más que hasta ahora, para fines públicos. Por ejemplo, los Estados federados deberán hacer uso de las universidades para su investigación regional.

La exigencia del Consejo Científico, de que las universidades debieran dedicar más atención a la aplicación de los resultados de investigación, también bajo aspectos locales o regionales, viene apoyada por la propuesta de que las universidades y los demás establecimientos de investigación de una región, deberían establecer una estrecha coordinación en la investigación. Deben aprovecharse recíprocamente las posibilidades de investigación de los distintos centros, ampliándose al propio tiempo las relaciones científicas entre los investigadores.

(Bildung und Wissenschaft.)

BELGICA

Una experiencia innovadora: la Universidad de la Tercera Edad

La primera Universidad belga de la Tercera Edad ha sido recientemente creada en el marco del Instituto Europeo Interuniversitario de Acción Social. Esta Universidad establecida en Charleroi completa el sistema educativo global ofreciendo a las personas de más edad que permanecen ávidas de conocimientos, la posibilidad de adquirir formas de enseñanza adaptadas a su situación. Esta experiencia permite también evitar la ruptura demasiado brutal entre la vida profesional y la jubilación.

En el plano de la sociedad en general, se pretende con esta innovación examinar el papel activo que podrán desempeñar de nuevo aquellas personas mayores que hayan enriquecido o actualizado su lenguaje intelectual.

Este tipo de experiencia cuenta ya con el antecedente de la Universidad de Toulouse y de Luchon, donde funcionan dos Universidades de la Tercera Edad.

La Universidad de la Tercera Edad forma parte de una política educativa que responde a una exigencia de nuestro tiempo: la de permitir a los individuos aumentar constantemente su formación y de favorecer posteriormente, mediante su aportación, el desarrollo de la colectividad.

(Echanges internationaux et développement.)

DINAMARCA

Reforma de la educación primaria

La esperada y varias veces revisada reforma de la educación básica danesa, que había sido repetidamente demorada debido a la incertidumbre política y económica, se ha convertido finalmente en ley que entrará en vigor en 1976.

En junio pasado, el Parlamento aprobó esta ley sobre la enseñanza básica (que comprende los nueve años —pronto diez— de la escolaridad obligatoria). La nueva ley es el resultado del esfuerzo de dos mujeres: la señora R. Bjerregaard, actual ministro de Educación y miembro del partido socialdemócrata, y su predecesora en el cargo, la señora T. Nielsen (partido liberal).

Desde comienzos del año 1970 data la discusión en torno a la reforma de la educación básica. Los puntos más conflictivos fueron el sistema de exámenes y las críticas sobre la calidad de la enseñanza del danés. La señora Nielsen decidió preparar no una reforma de la escuela básica, sino un reajus-

tamiento de la legislación de 1958 sobre la enseñanza primaria. El gran reproche que se hacía a la ley de 1958 era de haber contribuido a sabotear el estudio del danés disminuyendo los horarios consagrados a esta disciplina, hasta tal punto que muchos jóvenes no llegaban a hablar y sobre todo a escribir correctamente su lengua materna. La señora Nielsen se mostró partidaria de reforzar la enseñanza del danés en las escuelas, mantener los exámenes que los socialdemócratas deseaban abolir, y de preparar a los alumnos a la vida práctica que les aguarda. Este proyecto, preparado con esmero, jamás fue sometido al Parlamento. En enero de 1974, la crisis gubernamental dio el poder a los socialdemócratas.

El proyecto de ley de la señora Bjerregaard se basa en un compromiso entre los dos partidos. La reforma adoptada prevé un reforzamiento de la enseñanza del danés (dos horas más semanales), la supresión del alemán como segunda lengua obligatoria (se convierte en lengua facultativa igual que el francés; el inglés permanece como primera lengua obligatoria) y la introducción de dos secciones con disciplinas opcionales a partir del octavo año de estudios (en lugar del actual tronco común). Esta última modificación refleja el punto de vista de los liberales.

En lo referente a los exámenes, los socialdemócratas eran partidarios de la obtención de certificados en los que se especificase simplemente la duración y el tipo de estudios, pero la ley deja a los alumnos la posibilidad de realizar exámenes en matemáticas, inglés, alemán, física-química, al finalizar el año noveno y para aquellos alumnos que al terminar la escolaridad obligatoria no piensen proseguir estudios ulteriores.

(Le Monde de l'Education; The Times Educational Supplement.)

La educación sexual en Dinamarca no atenta contra los derechos del hombre

La institución de la educación sexual obligatoria en las escuelas públicas de Dinamarca no atenta contra la Convención europea de los derechos del hombre. Tal es la conclusión del informe que acaba de adoptar la Comisión europea de los derechos del hombre, reunida para examinar la queja presentada por varios matrimonios daneses.

Los matrimonios demandantes estimaban que la implantación en 1970, por los poderes públicos daneses, de una educación sexual obligatoria en las escuelas públicas constituía un atentado a lo Convención europea de los derechos del hombre.

Después de haber intentado en vano dispensar a sus hijos de esta educación sexual, los demandantes acudieron a la

Comisión. Esta ha rehusado examinar las modalidades de aplicación de esta medida de las autoridades danesas (el material pedagógico —películas y manuales de educación sexual— presentado por los matrimonios). La Comisión invoca el hecho de que los procedimientos de recursos internos no han sido agotados.

A los padres que exijan que la educación sexual debe ser voluntaria, y centrarse principalmente sobre consideraciones éticas y familiares más que sobre los aspectos fisiológicos de la sexualidad o del erotismo, la Comisión recuerda las conclusiones de un informe de investigación danés de 1968. Se señalaba en él el alto índice de abortos y de nacimientos ilegítimos del país.

Estas evidencias sociológicas y demográficas, y la convicción de que la educación sexual tal y como se practica en Dinamarca no tiende a imponer ninguna «visión del mundo» ni ninguna ética particular, es lo que ha llevado a la Comisión a concluir: «La existencia, en sí, del sistema danés de educación sexual no constituye una violación del artículo 2 del primer protocolo de la Convención europea de los derechos del hombre». La Comisión ha estimado que tampoco hay violación de los artículos 8, 9 y 14 de la Convención, que garantizan respectivamente el derecho al respeto de la vida privada, el derecho a la libertad de pensamiento y la ausencia de discriminación en el ejercicio de los derechos y libertades del hombre.

Conforme a la Convención europea de los derechos del hombre, el Tribunal europeo ha tenido conocimiento de esta demanda. El Tribunal no dará su decisión antes de varios meses.

(Le Monde.)

FINLANDIA

Modificaciones en la escuela integrada

La escuela integrada está siendo modificada en dos aspectos: una reducción de las disciplinas opcionales y la introducción del consejo escolar.

El Gobierno anunció medidas para ahorrar seis millones de libras en el coste anual de las escuelas integradas. A partir de este otoño desaparecen las disciplinas optativas en el curso séptimo (la escuela integrada o comprensiva comprende nueve cursos), y el número mínimo de alumnos en los grupos de materias optativas de los cursos octavo y noveno se doblará a 16. En el futuro, sólo se enseñará una lengua extranjera (aparte del inglés, que es obligatorio) con carácter optativo. Hasta ahora las escuelas podían dispensar como ma-

terias voluntarias francés, alemán o ruso. Las enseñanzas de carpintería, metalistería e ingeniería se concentrarán en una disciplina, y las de comercio y mecanografía en otra.

Por otra parte, se pretende extender el sistema del consejo escolar, en la actualidad existente sólo en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria, a todos los cursos de la escuela integrada. En este segundo ciclo los consejos escolares existen desde 1973 y comprenden un número igual de alumnos y de profesores; los padres no tienen voto en los consejos.

Los nuevos consejos escolares de las escuelas integradas podrán participar en la elaboración de planes de enseñanza, en el desarrollo de la cooperación interna de la escuela en las normas del centro y decidirán sobre medidas disciplinarias para las faltas de carácter leve. La expulsión del centro corresponde a la junta escolar local.

(*The Times Educational Supplement.*)

FRANCIA

¿Saturación del número de profesores?

Existen más de 700.000 profesores en Francia, contando los maestros de enseñanza privada contratados. ¿No es este número suficiente? Esta cuestión no carece de importancia si se considera que varios miles de maestros auxiliares —dos mil según el Ministerio de Educación, y más de diez mil según los Sindicatos— van a ser despedidos en este curso escolar.

Las dificultades de la política de personal docente son debidas, principalmente, a dos causas. De una parte, la explosión demográfica y la prolongación de catorce a dieciséis años de la escolaridad obligatoria han llevado a un reclutamiento masivo de profesores titulares y auxiliares; habiendo cesado este crecimiento demográfico, habiendo sido *absorbida* la prolongación de la escolaridad, se espera naturalmente un descenso. De otra, el rápido aumento de los medios presupuestarios, ligado en gran parte a la creación de nuevas plazas docentes, ha hecho de la educación el Ministerio con mayor presupuesto (aproximadamente un 18 por 100 del presupuesto estatal): este crecimiento tiene límites, principalmente si se tiene en cuenta que la gran cantidad de personal que depende del Ministerio —un millón de personas— conduce a una rigidez extrema de este presupuesto.

La *cuestión docente* se plantea, pues, con agudeza en el ámbito cuantitativo. Los Sindicatos de profesores han cen-

trado el debate sobre dos problemas: la reabsorción de los auxiliares y el descenso del número de alumnos por clase.

«La utilización de un número importante de auxiliares a todos los niveles de la enseñanza ha contribuido a degradar la condición docente. Ha acentuado un sentimiento de desplazamiento entre los profesores titulares rompiendo la relación entre concurso y capacidad de enseñar. Sobre todo, ha dado origen a un proletariado de diplomados mal remunerados, sin empleo estable y a menudo sospechosos de incompetencia». Estas frases provienen de un informe realizado en el Ministerio de Educación sobre «la política del personal docente». Las estadísticas sobre profesores auxiliares, referidas al curso 1973-1974, dan una idea justa de la situación: 11,6 por 100 de auxiliares en el primer grado; 29,4 por 100 en el segundo.

El reclutamiento masivo de auxiliares para el segundo grado está evidentemente ligado a la explosión demográfica. En ciertas disciplinas, en matemáticas principalmente, la Universidad no llega a formar suficientemente titulados, y el Ministerio ha venido reclutando, como auxiliares, hasta simples bachilleres.

En la actualidad la concurrencia entre auxiliares y nuevos titulares en la educación secundaria lleva, de un lado, al despido de numerosos maestros auxiliares, y de otro, a un atascamiento de plazas disponibles en varias disciplinas. Las asignaturas de letras se encuentran completamente saturadas. El Ministerio no pone obstáculos a las peticiones de excedencia voluntaria y favorece el trabajo a media jornada.

El Gobierno ha decidido la completa reabsorción de los maestros auxiliares en los próximos años. El Ministerio de Educación considera que tanto en el primer grado como en el segundo las necesidades de profesorado están globalmente satisfechas y que sólo queda el problema de los auxiliares. Con todo, la crisis económica y social del país requiere un esfuerzo de reflexión. Son varias las organizaciones que piden al Ministerio la difusión de una política de personal docente que tenga en mente los diversos aspectos de la cuestión: gestión, renovación pedagógica, mayor eficacia...

El Gobierno ha elegido como campos prioritarios que necesitan un esfuerzo financiero especial la escolarización de los niños en edad preescolar y la reforma de la enseñanza técnica.

(Le Monde.)

Apertura del curso escolar sin sorpresas

Más de doce millones de alumnos de escuelas maternas, educación primaria y enseñanza secundaria iniciaron a mediados de septiembre el nuevo curso escolar 1975-76. De ellos, diez millones y medio acuden a un centro de enseñanza pú-

blica, mientras que casi dos millones frecuentan la enseñanza privada.

Los efectivos de alumnos en los establecimientos de primero y de segundo grados—en otro tiempo, en progresión espectacular—apenas aumentan desde hace varios años. El curso académico iniciado se anuncia particularmente ejemplar en la estabilidad. Los efectivos de alumnos no progresan más que en un 0,7 por 100, y se observa la misma tendencia en su distribución: un claro aumento en las escuelas maternas y colegios de enseñanza técnica. Este nuevo curso *las escuelas maternas* recibieron 60.000 alumnos más que en 1974. La tasa de escolarización de los niños entre cuatro y cinco años de edad no cesa de progresar: este año es de 97,5 por 100; de 80,3 por 100 entre los de tres a cuatro años de edad, y de 27,2 por 100 entre los más pequeños (dos a tres años). En 1975-76, el 76,2 por 100 de los niños de dos a seis años de edad estarán escolarizados.

En la *enseñanza primaria* se registra una tendencia inversa desde hace varios años. La baja de efectivos se acentúa este curso. La disminución se debe al descenso de los efectivos y a la repetición de cursos, principalmente en el curso preparatorio.

En la *enseñanza secundaria* el número de alumnos que comenzaron el curso 1975-76 es de 3.985.000, 62.000 más que el año anterior. Este aumento repercute sobre el primer ciclo y sobre la enseñanza técnica, mientras que los efectivos en los liceos están estabilizados (725.000 alumnos).

El curso escolar 1975-76 se presenta de hecho como una nueva *apertura de transición*, según los términos empleados por el propio ministro de educación. El Ministerio tratará de preparar los textos de aplicación de la ley reformando el sistema educativo que fue aprobado por el Parlamento al comenzar el verano, y de completarla por otras dos leyes sobre el personal docente y los centros.

La ejecución de la reforma educativa no deberá comenzar hasta 1977 en el curso preparatorio.

(Le Monde.)

PAISES BAJOS

Duración de los cursos universitarios

Ante las fuertes críticas provocadas, el ministro de Educación y Ciencia, doctor Van Kemenade, y el secretario de Estado para la enseñanza superior, doctor Klein, han modificado su primitiva intención de imponer un límite estricto a la duración de los estudios universitarios.

Originalmente, los ministros propusieron reducir la duración de las carreras universitarias a cuatro años, mientras que la duración actual es de seis años, y no es infrecuente encontrar estudiantes que tarden más tiempo para terminar sus estudios. Parece ser que la duración de estos estudios será de cinco años.

Las modificaciones que el Gobierno trata de llevar a cabo en la estructura de la enseñanza universitaria se refieren a la división de los estudios superiores en dos etapas: la primera, de un año de duración (curso propedéutico); la segunda, de tres años, conduciría a la licenciatura. Al final del curso propedéutico se aconsejaría al alumno los estudios que debería proseguir. En la reforma prevista se concederá a los estudiantes un año extra para repetir este curso y otro año extra para finalizar su carrera.

Si el estudiante aprueba a la primera su propedéutico, el año extra que se le concede para repetir el curso es válido para la fase de licenciatura, lo que le da la posibilidad de cinco años en este nivel.

Se ampliarán además las posibilidades de seguir una preparación después de la carrera de un año para los estudiantes que hayan demostrado una aptitud para la investigación científica. Se crearán un cierto número de plazas de ayudantes de investigación, que recibirán un salario y mantendrán sus puestos durante dos o tres años.

El Gobierno desea que sus proposiciones respecto a la duración de los cursos universitarios se apliquen desde 1978.

Los rectores no están de acuerdo con las supuestas ventajas financieras inherentes al acortamiento de la duración de los estudios. Este acortamiento lleva implícita una intensificación de la tutela de los estudios. Por otra parte, según los rectores, una posible economía no compensaría los inconvenientes pedagógicos que presentan las propuestas de reestructuración hechas por el Gobierno, que este año serán debatidas en el Parlamento.

(Boletín de la Fundación Universitaria Neerlandesa de Cooperación Internacional.)

CONFERENCIA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Necesidad de transformar el sistema de formación del profesorado

Una radical reorientación de la formación del profesorado, con una preparación inicial que constituya sólo una primera etapa de un proceso continuo de perfeccionamiento profesional, es una de las principales recomendaciones de la 35 Conferencia Internacional de Educación organizada por la

UNESCO y la Oficina Internacional de Educación en Ginebra del 27 de agosto al 4 de septiembre. La Conferencia estuvo consagrada en lo esencial a la evolución del papel de los maestros y a las repercusiones sobre su formación.

La Conferencia reunió cerca de 400 delegados, representantes de 96 países y de asociaciones internacionales de profesores.

¿En qué sentido evoluciona el papel de los profesores? ¿Cuáles son los factores de esta evolución? ¿Qué cambios se han previsto para adaptar la formación del profesorado? La Oficina Internacional de Educación había dirigido un cuestionario a los Estados miembros de la UNESCO. A pesar de la preocupación de elaborar una problemática común, en el documento de síntesis establecido por la UNESCO, la evolución parece muy ligada al nivel de desarrollo.

Para los países subdesarrollados el consenso sobre la necesidad de cambiar el sistema de formación del profesorado está vinculado a una multitud de necesidades. Como consecuencia del crecimiento demográfico, sería preciso, según un estudio de la UNESCO, aumentar en estos países la mitad aproximadamente del número de maestros de aquí a 1985, simplemente para mantener la escolarización a su nivel actual. Ahora bien, en numerosos países, menos de la mitad de los niños de entre seis y doce años de edad van a la escuela. Generalizar la enseñanza primaria, como se ha propuesto en diversas conferencias internacionales en los últimos años, exige que el número de maestros se duplique en América latina, aumente en un 147 por 100 en Asia y se triplique en África.

La constatación de que en estos países numerosos maestros sólo han completado los estudios primarios, el número elevado de alumnos por clase (de 80 a 100 alumnos), el hecho de que la enseñanza se dispense en una lengua extranjera y que a menudo los programas estén copiados de los de los países industrializados, traen consigo abundantes abandonos antes de finalizar los estudios primarios. La enseñanza contribuye en ocasiones a provocar una auténtica *desculturación* y origina un desplazamiento hacia las ciudades de miles de jóvenes sin formación profesional ni posibilidad de empleo.

Para hacer frente a esta tendencia, un cierto número de países subdesarrollados intentan revalorizar su patrimonio cultural y vincular la enseñanza al trabajo, principalmente agrícola: es el objetivo de las *escuelas en el campo* cubanas, de la enseñanza *media práctica* en el Senegal o de las *escuelas de promoción colectiva* en la República Centroafricana.

Los países industrializados, evidentemente, no presentan la misma problemática. En algunos de ellos, la disminución del índice de natalidad hace prever un exceso de profesores.

Esta situación no permite, sin embargo, afirmar que el problema de la formación de los maestros se haya resuelto. En efecto, cuando se produjo la explosión escolar, una parte de los profesores en ejercicio fueron reclutados sin formación suficiente, en el plano científico y pedagógico.

Las nuevas orientaciones pedagógicas han traído consigo un cambio en el papel del profesor. Se le pide una mayor cooperación con las familias y se le confían tareas nuevas: orientación de los alumnos, animación de actividades extraescolares, etc. ¿Qué modificaciones es preciso aportar a la formación de los maestros, en función de los cambios actuales de la profesión docente? Sobre este punto, el debate permaneció muy limitado; la mayoría de los países se mostraban más preocupados de exponer sus reformas que de examinar nuevos métodos de formación. ¿Hasta qué punto los Estados han tomado conciencia de la necesidad de los cambios, y cuando lo han hecho, están realmente decididos a llevarlos a la práctica? El carácter a menudo muy general y muy oficial de los informes y de las intervenciones en la Conferencia permiten difícilmente conocerlo.

Los delegados, en su mayoría, reconocieron la necesidad de mejorar la formación inicial de los maestros y de prever los medios de formación permanente. Esta toma de conciencia se ha traducido ya en varios países por la creación o desarrollo de instituciones especializadas de formación. Se tiende a *profesionalizar* la preparación, a acrecentar la parte consagrada a la práctica.

Sin embargo, con frecuencia esta formación no se organiza de modo coherente. La formación continua de los profesores, por ejemplo, se limita a veces a actividades dispares, que afectan a una minoría del personal docente, o que están mal articuladas con la formación inicial.

El director general de la UNESCO, señor M'Bow, en su discurso a la Conferencia, dijo que los profesores del mañana no podrán limitarse a la escuela, sino que deberán tomar parte en la vida de su comunidad. Las escuelas tendrán que convertirse en «centros de estimulación y acción colectiva», así como en «nuevos instrumentos de progreso para los adultos y los niños». Una amplia transformación de la función de los profesores requerirá una renovación de su formación para hacerla más práctica y más continua.

Según un documento de la Conferencia, preparado sobre la base de los cuestionarios enviados a los Estados miembros, varios factores están transformando profundamente el papel del profesor:

- La industrialización, que hace preciso una educación más científica y técnica.

- El desplazamiento de las poblaciones rurales hacia las ciudades, creándose clases más grandes y una mayor mezcla social de alumnos.
- Una nueva generación de alumnos, con más conocimientos y con más capacidad crítica que antes, a causa de la influencia de los medios de comunicación de masas.

(Le Monde; The Times Educational Supplement.)

CONFERENCIA EUROPEA DE RECTORES

**Las
Universidades
del Este
y del Oeste
no llegan a un
compromiso**

El camino que debe llevar a la cooperación de todas las universidades de Europa —del Este y del Oeste— parece ser todavía largo, si se tiene en cuenta el desarrollo de la sexta asamblea general de la Conferencia Europea de Rectores (CER) que tuvo lugar en junio de este año en Viena.

Los doscientos sesenta delegados debían discutir importantes modificaciones a los estatutos de la conferencia, a fin de que pudieran adherirse las ciento treinta y cuatro universidades de los países del Este.

La Conferencia fue creada en los años 50 como resultado de una iniciativa de Gran Bretaña y de los países del Benelux. Un punto esencial del credo de la Conferencia ha sido siempre el servir de faro para las discusiones de los rectores acerca de los problemas comunes a los que tienen que hacer frente en las universidades.

La Conferencia de Ministros Europeos de la Educación, organizada por la UNESCO (Bucarest, 1973), recomendó el establecimiento de un nuevo organismo para promover la comprensión europea en el nivel universitario.

El elemento conflictivo de las discusiones de la Conferencia de Viena fue el rechazo de las universidades del Este de adherirse a las fórmulas sobre la «libertad de la enseñanza y de la investigación» y la «libertad de opinión» que figuran en los Estatutos de la Conferencia de Rectores. Los delegados de los países comunistas deseaban reemplazar estas expresiones por una frase que indicase que la ciencia debe estar «al servicio de la paz» y la creación de una nueva organización común a las universidades del Este y del Oeste: «La Unión europea de universidades», porque la CER recuerda «demasiado el tiempo de la guerra fría».

Los delegados de Alemania Federal, Austria, Países Bajos, Gran Bretaña y países nórdicos defendieron firmemente su posición sobre la necesidad de reconocer expresamente la

libertad de enseñanza e investigación. En cambio, el grupo de italianos, yugoslavos, polacos y franceses deseaban llegar a un compromiso.

Al no llegarse a este compromiso, el futuro de la Conferencia Europea de Rectores está comprometido: la Unión Soviética podría decidir la creación de una organización rival y algunos miembros se podrían retirar de la Conferencia Europea de Rectores e integrarse en la nueva organización.

(The Times Higher Education Supplement.)

CONFERENCIA PERMANENTE DE MINISTROS EUROPEOS DE LA EDUCACION

Distribución de oportunidades educativas a lo largo de la vida del individuo

La educación *recurrente*, la educación de los emigrantes y las cuestiones relativas a la cooperación internacional fueron los tres temas de la novena Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación, celebrada del 10 al 12 de junio pasado en Estocolmo, bajo la égida del Consejo de Europa. Los ministros representaban a los 21 países participantes en el programa de cooperación cultural y educativo del Consejo de Europa. Observadores de Yugoslavia, UNESCO, OCDE, Comunidades Europeas y del Consejo de Ministros nórdicos asistieron a los debates.

En la resolución adoptada sobre la educación recurrente los ministros convienen en fomentar activamente ciertas acciones en sus países respectivos. Para los jóvenes de dieciséis a diecinueve años de edad se recomienda, por ejemplo, el establecimiento de formas de enseñanza que les preparen tanto para estudios ulteriores como para la entrada inmediata en la vida profesional.

Los modos de acceso a la universidad deberían flexibilizarse de forma que la experiencia profesional sea tenida en cuenta como elemento para el ingreso. Los Gobiernos deberían establecer el derecho de cada uno a reemprender estudios, cualquiera que sea su edad, lo que supone la creación de medios que aseguren el efectivo ejercicio de este derecho.

En lo que respecta a la educación de los emigrantes, los ministros llegaron a la conclusión de que el objetivo debe ser asegurar a los emigrantes, niños y adultos, las mismas oportunidades educativas de que gozan los ciudadanos del país de acogida. A la vez que se les debe proporcionar la posibilidad de adquirir un conocimiento suficiente de la lengua y de la cultura del país receptor, se debe fomentar el conocimiento de la cultura de su país de origen, guardando la posibilidad de reintegrarse a él.

Los ministros definieron los demás sectores prioritarios de cooperación europea para los próximos años: la educación preescolar y primaria; el primer ciclo de la educación secundaria, y la escuela en sus relaciones con la comunidad, que será el tema de la próxima conferencia, que se celebrará en 1977 en Turquía.

(News-Letter. Council of Europe.)

CONFERENCIA DE LA ASOCIACION INTERNACIONAL DE UNIVERSIDADES

**Las escuelas,
no las
universidades,
deben luchar
contra
la desigualdad**

La Conferencia quinquenal de la Asociación Internacional de Universidades se reunió recientemente en la Universidad de Moscú, bajo el tema general: «La universidad ante la perspectiva del siglo XXI». Los participantes representaban a 466 universidades de 86 países. Los dos grupos de trabajo que se constituyeron, estudiaron respectivamente el tema de la «educación superior y los problemas del desarrollo económico y social», y las «universidades y las innovaciones en el sistema de educación superior». Las discusiones se centraron sobre los problemas de la movilidad social, el empleo de los graduados, la investigación y la educación permanente.

En el transcurso de los trabajos de la Conferencia, el rector de la Universidad de Moscú, doctor Rem Khokhlov, afirmó que el desarrollo de la educación permanente constituye una de las principales tareas a la que la URSS tendrá que hacer frente en las próximas décadas. El rector dijo que en la URSS los graduados universitarios tienen ya que acudir cada cinco años a la universidad para seguir un curso de *reciclaje* de seis meses de duración.

El profesor John Habakkuk, vicedecano de la Universidad de Oxford, se refirió a las diversas presiones gubernamentales que amenazan la autonomía de las universidades en todo el mundo. Incluso en Gran Bretaña, donde tradicionalmente las universidades gozan de una amplia autonomía en la decisión de los cursos a enseñar y en los métodos pedagógicos, la situación está ahora cambiando rápidamente. «Si las actuales presiones continúan—dijo—, las universidades pueden perder su identidad como centros de aprendizaje y de libre investigación, y a larga ver debilitada su capacidad para producir un trabajo original y creativo.»

A menos que la educación primaria y secundaria garanticen una igualdad de oportunidades para todos, no se puede esperar de las universidades que constituyan un factor importante de movilidad social, dijo el señor A. Christodoulou,

secretario de la Open University. Hablando como ponente del grupo de trabajo encargado de estudiar el desarrollo económico y social, el señor Christodoulou señaló que era significativo el hecho de que muchos países de Europa occidental hubiesen elegido crear escuelas comprensivas o integradas en la enseñanza secundaria antes de reformar sus universidades. «Esto se debe —dijo— a que cuando se dio oportunidad a las universidades de adaptarse a las necesidades y modelos cambiantes de la sociedad, con frecuencia fracasaron en este cometido.»

(The Times Higher Education Supplement.)

Crónica legislativa

ESPAÑA

Entre las disposiciones que vieron la luz estos últimos meses destacamos cuatro que afectan a la Universidad y a su profesorado, una que regula las retribuciones complementarias de todos los funcionarios docentes del Ministerio de Educación y dos más que afectan a la Educación Preescolar y General Básica y a la Formación Profesional.

1. EDUCACION PREESCOLAR Y GENERAL BASICA

Incorporación de lenguas nativas a los programas de Educación Preescolar y General Básica

El decreto 1433/1975, de 30 de mayo, autoriza a los centros de Educación Preescolar y Educación General Básica a incluir en sus programas con carácter experimental la introducción de lenguas nativas distintas a la nacional. La lengua nativa será materia de estudio voluntario y no excluirá la obligación de introducir en su momento el estudio de un idioma extranjero.

2. FORMACION PROFESIONAL

Enseñanzas especializadas de carácter profesional

El plan de estudios correspondiente al régimen de enseñanza especializada de carácter profesional que establecía el artículo 21 del decreto 995/1974, de 14 de marzo, será de aplicación a partir del curso 1975-76, según dispone el decreto 2205/1975, de 23 de agosto, para aquellas ramas profesionales enumeradas en el artículo 1.º de éste.

3. UNIVERSIDAD

Garantías para el funcionamiento institucional de la Universidad

Por decreto-ley 9/1975, de 10 de julio, y con el fin de dotar a la institución universitaria de medios que garanticen su eficacia, se limita el tiempo de permanencia en la universidad a los cursos académicos que correspondan más dos, y el número de convocatorias por asignatura, a cuatro. Asi-

mismo se crea una Comisión Especial en cada universidad, bajo la presidencia del rector, dotándola de importantes funciones tendientes a la conservación y/o restablecimiento del orden académico.

Ampliación del número de cursos académicos de los Planes de Estudio de las Escuelas Técnicas

En razón del número de disciplinas de los actuales Planes de estudios de las Escuelas Técnicas Superiores y a la exigencia de elaborar un proyecto de fin de carrera para la colación del grado de Ingeniero o Arquitecto y ante las limitaciones impuestas por el decreto-ley 9/1975, de 10 de julio, la orden de 30 de julio de 1975 amplía los vigentes Planes de estudios de las Escuelas Técnicas Superiores a seis cursos académicos para los alumnos que accedan a dichas Escuelas a partir del curso 1975-76, sin que dicha ampliación suponga aumento en el número de asignaturas o de horas lectivas.

Nombramiento de Tribunales para el ingreso en los Cuerpos docentes de la Universidad y sobre adscripción de su profesorado

El decreto 2211/1975, de 23 de agosto, establece nuevos procedimientos para el nombramiento de Tribunales para el ingreso en los cuerpos docentes universitarios introduciendo el sorteo de seis vocales a fin de objetivar la selección y, al mismo tiempo, la adscripción a plazas concretas en las Facultades y Escuelas Técnicas Superiores de los profesores funcionarios se realizará por el Ministerio de Educación y Ciencia a propuesta de Comisiones de Adscripción nacionales creadas al efecto.

Regulación del sistema de ingreso en el Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad

Por decreto 2212/1975, de 23 de agosto, se regula el procedimiento de ingreso en el Cuerpo de Profesores Adjuntos de Universidad, concebido como concurso-oposición en atención a las especiales características de la función docente universitaria.

4. RETRIBUCIONES

Retribuciones complementarias de los funcionarios docentes del Ministerio de Educación

En atención a las peculiaridades de la función docente, el decreto 1938/1975, de 24 de julio, del Ministerio de Hacienda, regula las retribuciones complementarias de los funcionarios docentes del Ministerio de Educación y Ciencia, dando un contenido más amplio a las mismas al contemplar tres conceptos retributivos, a saber: complemento de destino académico, complemento de dedicación especial docente y gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios docentes.

FRANCIA

LEY RELATIVA A LA EDUCACION

Reforma de la enseñanza elemental, primaria y secundaria

La reforma educativa planteada por el ministro de Educación, René Haby, llegó a feliz término, plasmándose en la ley que reproducimos.

Referida a las enseñanzas primaria y secundaria, la nueva ley adopta un tono educador en torno a su contenido, sustituyendo al proyecto Fontanet, cuya visión correspondía, como se ha señalado, al de un economista preocupado sobre todo de adaptar el sistema escolar a las necesidades del mercado.

Haby procura en esta ley adaptar la educación a una línea liberal más abierta que su antecesor Fontanet. En su libro *Pour une modernisation du système éducatif*, el actual ministro había esbozado las líneas de su reforma. Por lo pronto, una puesta a punto de la laicidad del Estado en el terreno político, respetando todas las conciencias y opiniones aun si éstas son opuestas al Estado. Y a partir de aquí crear una escuela abierta, que pueda dar una respuesta adecuada a los tiempos que vivimos, respuesta a los problemas políticos, a problemas sexuales, etc.

Para realizar este nuevo cometido, la escuela debe desarrollar al máximo la virtud de la tolerancia, del máximo respeto al niño y a su familia, de la mayor comprensión entre todos los interesados en la docencia... Este es el nuevo camino de la escuela en la Francia de 1975, y éste es el nuevo aprendizaje al que René Haby llama *l'apprentissage de l'objectivité*.

MINISTERIO DE EDUCACION

Ley núm. 75-620, de 11 de julio de 1975 *

Contenido: Ley relativa a la educación.

La Asamblea nacional y el Senado han adoptado,

El Presidente de la República promulga la ley cuyo contenido sigue:

Artículo 1.º Todo niño tiene derecho a una formación escolar que, completando la acción de su familia, concurra a su educación.

Esta formación escolar es obligatoria entre los seis y los dieciséis años.

La misma favorece el desenvolvimiento del niño, le permite adquirir una cultura, le prepara a la vida profesional y al ejercicio de sus responsabilidades de hombre y de ciudadano. Dicha formación constituye la base de la educación

* *Bulletin officiel du ministère de l'éducation*, núm. 29, 24 de julio de 1975.

permanente. Las familias están asociadas al cumplimiento de estas misiones.

Para favorecer la igualdad de oportunidades, disposiciones apropiadas, hacen posible el acceso de cada uno, en función de sus aptitudes, a los diferentes tipos o niveles de formación escolar.

Estas disposiciones aseguran la gratuidad de la enseñanza durante el período de escolaridad obligatoria.

El Estado garantiza el respeto de la personalidad del niño y de la acción educativa de las familias.

TITULO I

La enseñanza

Art. 2.º Las clases infantiles o las escuelas maternas están abiertas, tanto en el medio rural como en el urbano, a los niños que no cuenten con la edad de la escolaridad obligatoria. A la edad de cinco años todo niño podrá, según el deseo de su familia, ser acogido allí o, en su defecto, ser admitido en una sección infantil de una escuela elemental.

Sin ser obligatorio el aprendizaje precoz de la lectura o de la escritura, la formación que se dispensa allí favorece el despertar de la personalidad de los niños. Dicha formación tiende a prevenir las dificultades escolares, a descubrir los *handicaps* y a compensar las desigualdades.

El Estado provee el personal docente necesario para estas actividades educativas.

Ar. 3.º La enseñanza primaria se da en las escuelas elementales siguiendo un programa único dividido en cinco niveles sucesivos: el período inicial puede ser organizado con una duración variable.

La enseñanza primaria asegura la adquisición de los instrumentos fundamentales del conocimiento: expresión oral y escrita, lectura, cálculo; suscita el desarrollo de la inteligencia, de la sensibilidad artística, de las aptitudes manuales, físicas y deportivas.

Ofrece una iniciación a las artes plásticas y musicales; asegura juntamente con la familia la educación moral y la educación cívica.

Art. 4.º Todos los niños reciben en los colegios una enseñanza secundaria. Esta sucede sin solución de continuidad a la enseñanza primaria a fin de dar a los alumnos una cultura apropiada a la sociedad de su tiempo. La misma reposa sobre un equilibrio de disciplinas intelectuales, artísticas, manuales, físicas y deportivas y permite descubrir las aptitudes y las aficiones. Constituye el soporte de ulteriores formaciones generales o profesionales que la continúen in-

mediatamente o que sean dadas dentro del cuadro de la educación permanente.

Los colegios dispensan una enseñanza común, dividida en cuatro niveles sucesivos. Los dos primeros pueden incluir también enseñanza complementaria, algunos de los cuales preparan para cierto tipo de formación profesional; estos últimos pueden suponer *stages* controlados por el Estado y realizados al lado de profesionales agregados. La escolaridad correspondiente a estos dos niveles y que contiene obligatoriamente la enseñanza común puede llevarse a cabo en las clases preparatorias ligadas a un centro de formación profesional.

Art. 5.º La enseñanza secundaria puede ser prolongada en los liceos, aunándose, en todos los tipos de enseñanza, una formación general y una formación especializada. La misma se ratifica:

- sea por diplomas que atestiguan una cualificación profesional, que conduce eventualmente a una formación superior;
- sea por el diploma de bachiller de enseñanza secundaria que puede incluir el certificado de una cualificación profesional.

El examen de bachillerato de la enseñanza secundaria asegura una formación equilibrada y supone:

- la verificación de un nivel de cultura definida por las disciplinas de los dos primeros años de los liceos;
- el control de conocimientos especializados en las disciplinas seguidas por el alumno durante el último año.

Este control se efectúa por separado en cada una de estas disciplinas.

Art. 6.º El Estado asegura o anima las acciones de adaptación profesional en provecho de los alumnos que cesen sus estudios sin cualificación profesional.

Art. 7.º En las escuelas y los colegios están previstas instalaciones especiales y actos de sostenimiento en beneficio de los alumnos que demuestren dificultades. Cuando éstas sean graves y permanentes, los alumnos reciben una enseñanza adaptada.

Por lo demás, se ofrece a los alumnos que puedan beneficiarse cursos más intensivos en las disciplinas de enseñanza común de los colegios.

Art. 8.º La organización y el contenido de las enseñanzas son definidas, respectivamente, por decretos y órdenes del ministro de Educación. Los decretos precisan los principios de autonomía que disponen las escuelas, los colegios y los liceos en el campo pedagógico.

Art. 9.º Las decisiones de orientación son preparadas por la observación continua del alumno. Se toman para cada uno de ellos, teniendo en cuenta los deseos expresados por las familias o por él mismo si es mayor; las mismas tienen presentes sus aptitudes personales y las salidas que pueda emprender.

El alumno y su familia son informados de las valoraciones sobre las cuales se apoya la decisión de orientación.

Está previsto un procedimiento de apelación que puede suponer un examen cuyos resultados son apreciados por un jurado exterior al centro.

Art. 10. Durante la escolaridad, la apreciación de las aptitudes y de la adquisición de conocimientos se ejerce por un control continuo asegurado por los profesores bajo la responsabilidad del director o del jefe del centro.

Art. 11. El Estado sanciona con diplomas nacionales las enseñanzas secundarias.

Bajo reserva de lo dispuesto en el artículo 146 del Código de Enseñanza Técnica, los jurados están compuestos por miembros del personal docente del Estado.

Para la entrega de diplomas puede tenerse en cuenta ora los resultados del control continuo, ora los resultados de los exámenes terminales, o bien la combinación de ambos tipos de resultados.

Los diplomas pueden ser obtenidos bajo la forma de unidades de valor capitalizables.

Art. 12. Una enseñanza de lengua y cultura regionales puede ser dispensada a lo largo de toda la escolaridad.

TITULO II

La vida escolar

Art. 13. En cada escuela, colegio o liceo el personal, los padres de los alumnos y los alumnos forman una comunidad escolar. Cada uno debe contribuir a su buen funcionamiento, respetando a los demás y sus opiniones.

Se establecen relaciones de información mutua entre los profesores y cada una de las familias de los alumnos, al menos hasta la mayoría de edad de estos últimos. Estas tienen claramente por objeto el permitir a cada familia o, si éste es mayor, a cada alumno tener conocimiento de las valoraciones que le conciernen.

Art. 14. Un director vela por la buena marcha de cada escuela maternal o elemental; asegura la coordinación necesaria entre los profesores. Los padres de los alumnos eligen sus representantes, constituyendo un comité de padres,

reunido periódicamente por el director de la escuela. El representante de la colectividad local interesada asiste de derecho a estas reuniones.

Art. 15. Los colegios y los liceos son dirigidos por un jefe de centro. Este es asistido por un consejo de centro que reúne especialmente a los representantes elegidos de entre los miembros de la comunidad escolar y de las colectividades locales interesadas.

Art. 16. La vida de la comunidad escolar se rige por disposiciones generales fijadas por vía reglamentaria; se somete además a disposiciones particulares adaptadas a las condiciones locales. Cada miembro de esta comunidad tiene el deber de respetarlas.

Art. 17. La arquitectura escolar tiene una función educativa. La misma es un elemento indispensable de la pedagogía y favorece el desarrollo de la sensibilidad artística.

TITULO III

Disposiciones particulares y transitorias

Art. 18- Pueden ser presentadas derogaciones a las disposiciones de la presente ley para la realización de alguna experiencia pedagógica y por una duración limitada al desarrollo de ésta en condiciones fijadas por decreto.

En este caso debe ser garantizado a los alumnos cuyas familias lo deseen el fácil acceso a una escuela o centro que no practique tal experiencia.

Art. 19. Algunos decretos precisarán las modalidades de aplicación de la presente ley y fijarán las condiciones bajo las cuales entrará progresivamente en aplicación.

El Gobierno presentará cada año al Parlamento, antes del 1 de junio, un informe sobre la aplicación de la presente ley y de las leyes que la completen. Este informe deberá incluir las observaciones presentadas en los consejos de educación sobre los textos de aplicación a considerar.

Art. 20. Bajo reserva de la competencia atribuida a las asambleas o consejos elegidos en los territorios de ultramar, las disposiciones de la presente ley podrán ser aplicables en todo o en parte a los territorios de ultramar por decretos del Consejo de Estado que contengan las adaptaciones que sean necesarias en razón de la particular organización de estos territorios.

Art. 21. Las disposiciones de la presente ley, relativas a la enseñanza, son aplicables simultáneamente a la enseñanza pública y ateniéndose a los principios definidos por

la ley número 59-1557, de 31 de diciembre de 1959, modificada por ley número 71-400, de 1 de junio de 1971, a la enseñanza privada bajo contrato.

Art. 22. Por decretos del Consejo de Estado se fijará en qué condiciones las disposiciones de la presente ley podrán, en todo o en parte, ser aplicadas a las escuelas francesas y establecimientos franceses de enseñanza en el extranjero, habida cuenta de su situación particular y de los acuerdos concertados con los Estados extranjeros.

La presente ley será ejecutada como Ley de Estado.

V. GISCARD D'ESTAING

Por el Presidente de la República: El Primer Ministro, Jacques Chirac. El Ministro de Educación, René Haby.

El Ministro de Economía y Finanzas, Jean Pierre Fourcade.

(JO de 12 de julio de 1975)

Bibliografía

NOTAS CRÍTICAS

Iniciación a la música (Obra colectiva dirigida por CARLOS GÓMEZ AMAT). Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1975, 330 pp., 33 discos LP y 228 diapositivas.

La música venía siendo, hasta hace poco, un aspecto desatendido dentro de la formación de nuestros escolares. Ha sido la reciente programación educativa la que ha conferido a esta manifestación artístico-cultural de primer orden el lugar y la atención que merecía. Pero como para que las innovaciones en materia educativa lleguen a buen puerto no basta con que aparezcan en el *Boletín Oficial del Estado*, sino que deben arbitrarse los medios necesarios para que aquéllas puedan ser una realidad, el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, en colaboración con la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, ha acometido un ambicioso proyecto: la realización de esta *Iniciación a la música* que recientemente ha visto la luz, instrumento de trabajo utilísimo para educadores y alumnos, y cuyo mayor atractivo reside en el triple material que ofrece: texto, discos y diapositivas.

Carlos Gómez Amat es el director de la obra y el autor del prólogo del texto. En dicho prólogo—*Cartas a los lectores de este trabajo colectivo*—expone los propósitos de la obra y hace unas consideraciones de gran interés en torno al conocido fenómeno de la incultura musical en nuestro país, hoy, afortunadamente, en regresión. A este respecto, nos

parece sumamente aguda la siguiente observación de Gómez Amat: «Dejando sentado que vivimos en un país musicalmente inculto, vamos al fondo de la cuestión si señalamos que aquí la incultura musical no se considera tal incultura. Quien se avergonzara de hacer ostensible su desinterés por cualquiera de las artes, expresa su disgusto y hasta su desprecio por la música con la mayor tranquilidad.» Efectivamente, creemos que aquí se ha puesto el dedo en la llaga: el día en que en la mentalidad de las gentes la música llamada *clásica, culta o seria* sea valorada al mismo nivel que las demás artes, nuestro desinterés por la música habrá empezado a desaparecer. Estamos seguros de que esta monumental *Iniciación a la música* contribuirá decisivamente a ello, atajando el mal allí donde aún es tiempo: en el período de formación escolar de los españoles.

El texto de este triple instrumento de trabajo ha sido dividido en veinte capítulos, encomendándose cada uno a un destacado especialista. Tal y como el título de la obra indica, no se trata de una Historia de la Música más. En efecto, los tres capítulos iniciales tocan aspectos preliminares de capital interés: Federico Sopeña, veterano e ilustre musicólogo cuya labor como historiador y crítico es bien conocida—recuérdese, entre otras cosas, su inapreciable labor al frente de la revista *Música* que editara el entonces Ministerio de Educación Nacional—se encarga de introducirnos en el mundo de la música en relación con los demás aspectos del panorama cultural, analizando brevemente las conexiones de la música con la historia, la pintura, la literatura, etcétera. En cuanto a los capítulos segun-

do y tercero, nos ofrecen respectivamente una concisa historia de los instrumentos musicales (a cargo de Ramón Perales de la Cal) y unas nociones acerca de los elementos fundamentales de la música y las formas musicales, obra de Antonio Ramírez-Angel.

El resto del volumen, en fin, es una historia de las formas y corrientes musicales y de sus más importantes cultivadores, desde la Edad Media hasta nuestros días, con especial atención a la música española. El elenco de colaboradores es un nutrido y representativo grupo de musicólogos, críticos, compositores e intérpretes: Remedios de la Peña, Alberto Blancafort, Enrique Franco, Miguel Alonso Gómez, Luis de Pablo, Juana Espinós, Antonio Martín Alonso, María Rosa Kucharski, Antonio Fernández-Cid, Manuel Angulo, Juan Manuel Puente, Javier Alfonso, José María Franco Gil, Manuel Carra, Leopoldo Hontañón, Carlos-José Costas y Tomás Marco. El volumen se cierra con unas utilísimas *Tablas cronológicas* confeccionadas por María Garijo, que nos permiten poner en relación la historia de los acontecimientos musicales con la de la literatura, el pensamiento, las artes plásticas y la ciencia, y con la Historia misma.

Como hemos señalado al comienzo, el mayor atractivo de esta *Iniciación a la música* reside en que nos ofrece un completo material didáctico compuesto por discos y diapositivas. Es obvio que los primeros constituyen lo auténticamente imprescindible para la enseñanza de la música: no se puede estudiar literatura sin textos, ni arte sin imágenes, ni música sin audiciones.

De los 33 LP estereofónicos, los tres primeros —*Introducción*— están dedicados a presentar los instrumentos antiguos, así como los de la moderna orquesta sinfónica. El resto reúne una amplia *Antología sonora* que sigue un desarrollo paralelo al del texto, dando también especial cabida a los compositores españoles. Los discos han sido realizados con la colaboración de varias firmas discográficas y la RTVE; algunas grabaciones han sido llevadas a cabo para este fin por el propio Servicio de Publicaciones. Entre los intérpretes figuran artistas de primerísima fila, como Herbert Von Ka-

rajan, Ernest Ansermet, Lorin Maazel, Wilhelm Kempff, Victoria de los Angeles, Joan Sutherland, Teresa Berganza y un largo etcétera.

Por último, las 228 diapositivas, distribuidas en 19 bandejas y acompañadas de fichas explicativas, ilustran la historia de la música con retratos de compositores, instrumentos, lugares de especial interés, etcétera.

En suma, puede decirse sin exageración que esta *Iniciación a la música*, fruto de los esfuerzos del Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, inaugura una nueva etapa en el terreno de la pedagogía musical en España. Será de gran utilidad en todos los niveles de la enseñanza y más concretamente en las clases de *Música y actividades artístico-culturales* que incluyen los recientes planes de estudio del primer curso del Bachillerato Unificado Polivalente.

P. A. M.

Investigación prospectiva sobre profesorado INCIE. Universidad de Oviedo. ICE. Oviedo, 1973.

Este trabajo, realizado por el ICE de Oviedo bajo la dirección del doctor Escolano, constituye una síntesis del informe presentado en 1973, formando parte del II Plan de Investigaciones Educativas del CENIDE.

Los objetivos de la investigación consisten en determinar las necesidades de profesorado de EGB y Bachillerato en las provincias de Oviedo y León para el período 1975-80; estudiar la oferta docente del distrito universitario y su adecuación a las necesidades docentes del período investigado y estimar las exigencias de formación y reconversión del profesorado, con inclusión de un plan de actuaciones para el ICE de dicho distrito universitario.

Desde el punto de vista operativo, los investigadores consideran que los hallazgos del estudio serán de utilidad en diversas áreas de la política de personal de las delegaciones provinciales, al tiempo que la Universidad podrá disponer de una información cuantitativa que permitirá confrontar los flujos de titulados con

las necesidades docentes del distrito, estimando las modalidades deficitarias y, en consecuencia, tomar decisiones respecto a la creación de secciones y/o facultades. Y, por lo que se refiere al propio ICE, los resultados ofrecerían un conocimiento real y sistemático de las necesidades en materia de formación y perfeccionamiento de profesorado del distrito, así como instrumentar una estrategia de actuación racional que atienda, en primer lugar, a las expectativas más frecuentes y a las necesidades prioritarias, facilitándoles la ordenación de sus programas en el período 1973-80.

La metodología seguida puede resumirse en la siguiente secuencia:

a) *Estimación de la población escolarizable por niveles*

Mediante la aplicación reiterativa del método de los mínimos cuadrados en base a los datos demográficos disponibles en las Delegaciones Provinciales del MEC.

b) *Estudio sobre el profesorado en ejercicio y el alumnado universitario*

Utilizando el método de encuesta exhaustiva tanto para el profesorado de EGB como para el de Bachillerato, mientras que en el caso del alumnado se diseñó una muestra estratificada de las Facultades, descartándose aquellas en que los titulados es menos probable se dediquen a la docencia.

c) *Cálculo de previsiones de la oferta docente mediante*

Extrapolaciones de las ecuaciones de regresión lineal obtenidas de los datos de la evolución de las matrículas y de los títulos expedidos en cada centro (Escuelas de Magisterio y Universidad).

d) *Aplicación de modelos de cálculos de necesidades de profesorado*

— En educación preescolar y primer ciclo de EGB, los cálculos se basaron en la relación alumnos-profesor, utilizándose dos hipótesis (30/1 y

35/1) al objeto de obtener totales diferentes, según posibles evoluciones de la cifra media de alumnos por clase.

— Respecto a la segunda etapa de la EGB fue necesario efectuar un desglose del total de profesores estimados, según áreas educativas, previéndose igualmente el número de directores escolares.

— Las necesidades de docentes para la Educación Especial se calcularon aplicando la misma técnica que en los casos anteriores, formulándose dos hipótesis, una más optimista (10/1) y otra menos (15/1).

— En el caso del profesorado de BUP y COU, se estima que el profesorado utilizando el modelo o método Stamos, a efectos de obviar las diferencias de la organización de estos centros, en los que se necesita conocer las necesidades por especialidades o áreas. La ecuación fundamental del modelo se establece así: total de horas de clase recibidas por todos los alumnos = total de horas didácticas impartidas por todos los profesores.

e) *Estimación de las necesidades de formación y perfeccionamiento del profesorado*

El plan se especifica en dos secciones: 1) Necesidades globales de titulados en centros universitarios del distrito. 2) Necesidades de perfeccionamiento del profesorado de EGB y Bachillerato durante su ejercicio profesional.

El procedimiento seguido se fundamenta en el uso combinado de los datos cuantitativos obtenidos y en el marco normativo de la reforma educativa, llegándose al análisis de los desajustes previsibles entre las necesidades y las preferencias del personal docente en los diferentes campos de actuación.

Desde la perspectiva subsectorial y cuantitativa que pretende las dos conclusiones fundamentales son:

— A nivel de profesorado de EGB el estudio constata que los efectivos y previsiones de titulados superan ampliamente las necesidades de expan-

sión del sistema educativo para 1980, por lo que es necesario orientar la oferta docente hacia modalidades de este nivel, como son la Educación Preescolar y Educación Especial, que habrán de tener en el futuro mayor peso en la estructura del profesorado.

- En cuanto a la oferta de titulados universitarios, se comprueba una falta de ajuste por déficit respecto a las necesidades de profesorado futuro a nivel de BUP y COU. En Letras, como consecuencia de la limitada diversificación de las especialidades, existiría un escaso número de licenciados, mientras que en Ciencias se cubren ampliamente las necesidades para 1980.

Por el lado de las restricciones del estudio, los autores señalan que la bondad de los resultados dependerá del comportamiento de dos variables que han servido siempre de referencia:

- El volumen de necesidades se ha calculado aceptando que para 1980 serán alcanzados por la política educativa oficial los objetivos previstos, por lo que las desviaciones, en más o en menos, ocasionarán variaciones en las necesidades.
- El volumen de los profesores disponibles dependerá de que se mantenga la evolución que las matriculaciones y titulaciones han seguido en el pasado próximo.

Como puede observarse, los investigadores son conscientes de las restricciones del estudio. Por ello, los estudiosos, expertos, investigadores y, en general, cuantos se preocupan por el fenómeno educativo, aún cuando encontrarán un conjunto de datos colaterales obtenidos en las diferentes etapas del desarrollo del modelo, deberán considerar cuidadosamente los supuestos adoptados en cada caso con respecto a los parámetros utilizados. En un campo tan dinámico como es la educación, la evolución reciente del sistema educativo obliga a revisar las previsiones con una periodicidad mayor a la de otros campos de la prospectiva.

S. A.

JEAN CAPELLE: *Education et politique*. PUF, París, 1974.

Jean Capelle, antiguo rector de Nancy y de Dakar, ex director general de organización y programas escolares en el Ministerio de Educación Nacional de Francia, diputado gaullista, ex presidente de la comisión de cultura y educación de la Asamblea del Consejo de Europa, ha escrito una obra expresando sus ideas sobre los problemas actuales de la enseñanza en Francia a partir de una realidad que él ha vivido muy de cerca.

La trayectoria docente y política del rector Capelle le coloca en una situación óptima para tratar de analizar la empresa educación nacional durante el último decenio, intentando reflexionar sobre los éxitos y fracasos de las etapas más características de esta evolución. Como método de análisis elige la referencia a medidas concretas adoptadas por diversos ministros de educación nacional, calificándolas de erróneas o acortadas, según los resultados prácticos que Capelle observa. Para emitir sus juicios se apoya el autor en el testimonio de diversas personalidades políticas y docentes, acudiendo en ocasiones a la cita de documentos de organizaciones internacionales que se ocupan de temas educativos: OCDE, Consejo de Europa.

La primera parte del libro está consagrada al estudio de la obligatoriedad escolar y a la enseñanza secundaria, pasando revista a la organización y al contenido de las enseñanzas. En la segunda parte aborda los problemas que afectan a la enseñanza superior, deteniéndose particularmente en los principios de la ley de orientación universitaria (1968), en el acceso a las Universidades y en el tema de la politización universitaria y de los estudios secundarios.

Como ideas más características del autor, cabe señalar el elogio que hace de la lengua latina por ser una disciplina que favorece la adquisición de un buen conocimiento del francés; la insistencia sobre la enseñanza del francés escrito y oral, que no debe excluir la referencia a la lectura de los textos de la literatura francesa clásica ni conceder excesiva importancia al «francés que se habla en la vida corriente». Recuerda Capelle una degra-

dación creciente, incluso en textos oficiales, del francés escrito y la introducción de numerosos términos extranjeros no necesarios. Expresa el autor sus reservas sobre la enseñanza de las matemáticas modernas, «que son ya antiguas por su contenido» y que aparecen como muy complicadas, «necesitando un gran esfuerzo de memoria y un acto de fe».

Es partidario del control continuo de conocimientos, pero sin abandonar el examen final y sin olvidar que este control entraña ciertos riesgos. Análogamente acoge con cierta prudencia la organización modular de la enseñanza (división de cada disciplina en unidades de valor, créditos o módulos, cada uno de los cuales forma un todo).

La orientación de los jóvenes entre quince y diecinueve años de edad le parece un problema prioritario. Aboga por las enseñanzas profesionales y técnicas, criticando la continuación de estudios superiores por parte de aquellos jóvenes que carecen de las aptitudes y de la motivación suficiente, lo que multiplica los abandonos y las frustraciones. El prestigio social de las carreras universitarias, la ambición familiar y la falta de orientación son, a su juicio, las causas principales de que jóvenes no aptos para una carrera larga vayan a fracasar posteriormente. El mantenimiento del libre acceso y la libre elección de carreras en la Universidad en nombre del derecho a la cultura, conduce, en opinión de Capelle, a un desequilibrio creciente entre la oferta de empleos y la demanda. La planificación del desarrollo económico no es más que una medida parcial e insuficiente.

Admitir el libre acceso y practicar después la selección en el primer ciclo universitario no resuelve el problema fundamental, que es el de «permitir a cada uno, según sus aptitudes y sus motivaciones, encontrar un camino en el que pueda triunfar». Además, argumenta el autor, los hechos han demostrado que la ausencia de selección favorece a los «menos dotados de las clases pudientes» y va en contra de la democratización de la enseñanza superior. Para él una regulación y orientación en los últimos años de la enseñanza secundaria puede proporcionar a los jóvenes mayores posibilidades de elección.

Junto a sus consideraciones pedagógicas, el rector Capelle defiende la restauración del orden, de la autoridad y del esfuerzo en los centros escolares, declarándose en contra del sectarismo político en las escuelas y en las Universidades.

La lectura de *Education et politique*, obra fácil de leer, con ideas ya conocidas en lo esencial, permite concluir que Capelle se mueve siempre entre su conservadurismo y su modernismo, intentando mantenerse en un plano ideológico equilibrado.

G. J.

F. MURO DE ISCAR: *La Universidad de las puertas cerradas*. Ediciones paulinas, Madrid, 1975, 224 pp.

El autor pretende «dejar caer, echar al aire, algunas ideas sobre la Universidad española actual y sobre su posible futuro... desde una postura dialogante y sencilla», y la obra es un cúmulo de personales reflexiones no exentas de datos sobre la evolución de la política educativa española en los años más recientes. Para el autor, la Universidad «puede ser un simple reflejo pasivo del entorno social o, por el contrario, puede ser un agente de transformación social, un agente provocador del cambio, yendo por delante, como en una avanzadilla, de la sociedad que le rodea», pero la realidad indica—señala más adelante—que, en los últimos años se ha ido caminando directamente hacia su destrucción. Tras hacer una brevísima historia reciente—la «Ley-Villar» era positiva en términos generales, con los defectos de su ambigüedad, especialmente en lo referido a su financiación; se creó una conciencia generalizada del fenómeno educativo, se crearon nuevas Universidades, nuevas Facultades y nuevos centros en toda España, con lo que «comenzaba la descentralización universitaria»; Julio Rodríguez apenas dejó tras de sí el polémico nuevo calendario; con Martínez Esteruelas «se acomete una política de silencio y de reformas»—plantea algunos problemas que la Universidad hoy tiene aún sin resolver: «Nuestra Universidad carece de profesorado suficiente y preparado; está masificada; carece de medios económicos; de auto-

nomía; busca todavía su verdadera identificación; vive de espaldas a la sociedad y está inmersa en una problemática que rebasa el ámbito universitario para entroncar con una problemática política. La Universidad requiere, pues, soluciones académicas, pero también y fundamentalmente soluciones políticas».

Tras señalar la misión que la Ley General de Educación encomienda a la Universidad y que se puede expresar en tres órdenes de actuación: docencia e investigación con carácter prioritario, preparación de profesionales y contribución al desarrollo cultural, social y económico, entra en el análisis de la crisis de la Universidad: la primera (crisis) es la relativa al número, la masificación, porque con ella «lo que se ha producido es la deterioración de las relaciones profesor-alumno», lo que no se soluciona reduciendo el número de alumnos, sino «ampliando el número de profesores y manteniendo su calidad». La segunda es de índole financiera, sin resolver la cual «no se podrá lograr el objetivo de la calidad»; la tercera es la crisis de los planes de estudio: «debe dar paso la rígida estructura universitaria a otra más abierta en la que quepa la posibilidad de títulos profesionales variables» adaptados a las necesidades del país en cada momento; la cuarta crisis es la que hace referencia al cambio social y el papel de la Universidad frente al mismo.

En el camino de solucionar tales crisis el autor considera que a la institución universitaria hay que dotarla de una autonomía «amplia y correcta»; se ha de potenciar decididamente la investigación, pues «una nación que no investiga es una nación condenada al colonialismo científico y empresarial extranjero»; solucionar el problema del personal docente, ampliando su número y estructurando la función docente como una carrera ininterrumpida.

Ocupa un lugar importante en el libro la cuestión de la selectividad: «Hasta los años sesenta y cinco la Universidad era para unos cuantos, más o menos privilegiados. A partir de esta fecha, y hasta 1975, la Universidad emprendió una carrera un tanto demagógica—hay que

reconocerlo—hacia el *slogan* fácil de "Universidad para todos". Con la llegada de Martínez Esteruelas al Ministerio de Educación y Ciencia el *slogan* varió: "Universidad para todos... los que tengan un alto nivel intelectual". Sólo que en la práctica ninguna de las dos últimas oportunidades es tan fácil aplicar con justicia.» Partiendo de un hecho aceptado—la calidad de la enseñanza ha bajado—, el autor propone que más que echar la culpa a la masificación, se opere en los grados del sistema educativo previos: escolarización adecuada en EGB, así como intensificación de su gratuidad, superación de las dificultades para la mejor programación y supervisión por la Universidad del COU, urgente promoción de la formación profesional en todos sus grados, especialmente el primero y el tercero, agilizar y potenciar los ICE, ampliación de plantillas del profesorado, impulsar una generosa política de becas, que los presupuestos generales del Estado consideren a la educación prioritariamente, etc.

El libro contiene además datos e indicaciones sobre el empleo y los posgraduados, carreras y salidas profesionales de las mismas y dos apéndices: el primero sobre la estructura del sistema educativo español y el segundo sobre los veintidós puntos para el futuro de la educación en el mundo, tomados de la obra *Aprender a ser*, realizada por la UNESCO.

Quizá en la obra tiene actualidad—dentro de su conjunto—la participación estudiantil. Tras hacer historia del colapso del SEU, de las APE y de las AE, el autor considera la última regulación sobre el tema como «la última oportunidad»: «El cauce es flexible y permite su aprovechamiento. Todo dependerá de la postura de las autoridades académicas y de la influencia inevitable de lo político sobre lo académico en la vida universitaria. En cualquier caso, ésta es la última oportunidad de alcanzar una participación universitaria real y positiva para tratar de que también los estudiantes puedan dejar oír su voz en la gran época de la reforma de la Universidad: la Universidad de ahora mismo.»

E. G.

RAFAEL LOPEZ PINTOR Y RICARDO BU-CETA: *Los españoles de los años setenta* (Una versión sociológica). Editorial Tecnos, Madrid, 1975, 210 pp.

Con el subtítulo «una versión sociológica» quieren significar los autores una metodología en el acercamiento a cómo son realmente los españoles bien distinta de la aproximación literario-globalista de tan honda raigambre entre nosotros: «Nuestro propósito—señalan—será demostrar sobre una base empírica que lo que tradicionalmente se ha venido llamando "carácter nacional" es una entelequia que en términos de *personalidad* y *carácter* no existe ningún denominador común que homogeneice a todas las personas que se agrupan bajo un mismo paraguas nacional: lo que no quiere decir que tales personas no se sientan miembros de una misma comunidad o compartan con mayor o menor intensidad una serie de objetivos sociales. Es así, en general, y en cualquier país en particular; y en el estadio de desarrollo científico en que hoy nos encontramos es un dato que casi nadie se atreva a discutir en el terreno puramente científico, aunque sí, por supuesto, en el político.»

Nuestra tradición literario-globalista ha dicho de nosotros que somos sobrios, apasionados, incapaces de ver el futuro como algo moldeable por nosotros mismos, impacientes y arrojados, incapaces de un esfuerzo cotidiano mantenido, exagerados y extremistas, conformistas y pasivos, desconfiados, faltos de espíritu de colaboración y de solidaridad, envidiosos, idealistas, de una religiosidad trascendentalista. Salvo excepción, tales generalizaciones han saltado por encima, ignorándolas cuando no afrontándolas folklóricamente, las diferencias regionales, de clase social, sexo, edad, medio urbano o rural, etc., y—obviamente—los cortes que se producen aún dentro de tales categorías.

El trabajo de que nos ocupamos se basa en la entrevista de «una muestra representativa de los hombres mayores de dieciséis años en poblaciones de más de 50.000 habitantes y otra de mujeres de las mismas características. Cada muestra se compuso de 1.000 individuos. Los cuestionarios de hombres y mujeres obedían al mismo esquema, aunque se in-

trojeron ciertas diferencias por la razón de la temática a investigar». El cuestionario era de cerca de doscientas preguntas. Muchas de ellas eran diferentes para los hombres y para las mujeres, ya que se pretendía obtener una tipología de hombres y de mujeres y por ello se utilizaron ciertos aspectos o elementos peculiares de cada sexo. En la formulación del cuestionario, reconocen los autores, se ha «tratado de recoger algunos de los frutos de la investigación sociológica y psicológica nacional y comparada. De la investigación nacional hemos utilizado multitud de preguntas que ya habían sido formuladas anteriormente por otros estudiosos, muchas de las cuales, a su vez, eran la adaptación a España de preguntas formuladas en el extranjero.

Con tal esquema se ha pretendido estudiar las actitudes de los españoles, entendiendo por actitudes, con Berelson y Steiner, «la preferencia de una persona por elegir en uno u otro sentido respecto de un problema determinado, sea éste un problema político, una idea religiosa, una posición moral o un gusto estético», o, con Torregrosa, «modos de orientarse afectiva, cognitiva y activamente hacia aspectos u objetos diferenciados de la realidad del sujeto».

Desde el punto de vista conceptual o de lo que se pretende medir, las áreas cubiertas por el trabajo son básicamente cinco:

- 1) Imagen de uno mismo (el individuo como sujeto).
- 2) Actitudes hacia el medio exterior y los demás.
- 3) Actitudes respecto de los procesos sociales y políticos.
- 4) Interés y preferencias por algunas actividades concretas.
- 5) Actitudes respecto de los procesos económicos: el dinero, la compra, el consumo, las promociones, la publicidad...

Estos son los resultados ofrecidos por los autores:

«De las combinaciones entre todas las dimensiones de actitud y opinión incluidas en el estudio—y a través de un análisis de estructuras latentes—surgen once tipos de personas: cinco de hombres y seis de mujeres. Hemos hecho una des-

cripción detallada de los mismos, agrupándolos en tres categorías: los tipos medios (el *español medio* y la *española media*, que agrupan el 59,9 por 100 y el 57,6 por 100 de la población masculina y femenina, respectivamente), españoles tradicionales (el *padre hogareño*, 14,8 por 100; el *marido autoritario*, 8,6 por 100; la *madre sacrificada*, 4,1 por 100; la *mujer modesta y deprimida*, 5,6 por 100, y la *esposa dominante*, 6,3 por 100), las nuevas generaciones (el *joven descontento*, 12,2 por 100; los *radicalizados*, 4,2 por 100; la *mujer de mentalidad moderna*, 18,3 por 100, y la *mujer preocupada de la moda*, 4,5 por 100).

El estudio contiene cuatro apéndices que ocupan, digamos, la mitad del volumen.

Hay que señalar que el estudio es más bien la visión que cada españolito encuestado tiene de sí mismo y de su actitud frente a una serie de planteamientos, conseguido a través de las grandezas y las servidumbres de los enfoques «empiristas». Es ya clásico el concepto de «ideología» en tanto que visión falsa de la realidad—incluso de la realidad de uno mismo—, así como de la influencia de la «ideología dominante». En todo caso, los propios autores asumen que más que un estudio empirista, eso sí, sobre cómo son los españoles se trata de cómo creen los españoles ser. En refrán aportado por ellos mismos, «del dicho al hecho hay mucho trecho». Y resulta que, entre otras cosas, la mayoría de los españoles se sienten satisfechos con su trabajo y en cuanto a la participación «España no es una sociedad en que la gente haya descubierto las ventajas de la participación ordenada y tolerante en los diversos órdenes del quehacer social».

E. G.

GABRIEL TORTELLA CASARES: *Los orígenes del capitalismo en España*. Editorial Tecnos, Madrid, 1975, 408 pp.

Base de partida clásica a la hora de desentrañar nuestra historia del siglo XIX y parte del XX es la constatación del fracaso de la revolución burguesa en España: fracaso en la creación de unas estructuras propias de un modo de produc-

ción capitalista y fracaso en la toma del poder político por parte de una burguesía hegemónica, como sucede en la mayor parte de los países europeos. La falta de una reforma agraria a la francesa, ya que el proceso desamortizador no fue sino una respuesta a las necesidades de tipo hacendístico, que colocó el campo en manos de los ya enriquecidos, y el fallo del proceso industrializador caracterizan el primer fracaso y provocan una burguesía crónicamente débil a la hora de plantearse decididamente el segundo objetivo.

La importante obra de Tortella trata de analizar —y sacar consecuencias— las causas del lento desarrollo económico, en sentido capitalista, de la España de mitad del siglo XIX, partiendo de que no se pueden considerar como causas principales del mismo ni «las peculiaridades de la localización geográfica, características climáticas, orografía, en una palabra, los recursos naturales y su estructura», ni «la pérdida de la mayor parte del imperio colonial ultramarino a principios del siglo XIX». Antes bien, son fundamentalmente las estructuras sociales, políticas y culturales, la «herencia del pasado», las que determinan una relación de fuerzas y una política económica consecuencia de la misma que conlleva el fracaso de la modernización y el desarrollo capitalista en nuestro país.

Se ha señalado (Pierre Vilar, Vicens Vives, Antoni Jutglar, entre otros) cómo la guerra de la Independencia significó un corte en la línea de progreso y expansión iniciada en la segunda mitad del XVIII por el despotismo ilustrado, ya que, tras la revolución y la guerra, y al contrario que la Europa continental, que siguió el camino inglés de industrialización y desarrollo económico, España «se hundió en el marasmo de inestabilidad política, guerra civil crónica y regresión económica». Asimismo, señala Tortella, «el estudio del caso español en el siglo XIX puede sugerir algunas ideas acerca de lo que no debe hacerse en un país que quiera industrializarse».

Dentro de varios aspectos analizados en la obra destacan, por su importancia y por la sugerencia de su análisis, la influencia de la creación de un sistema de comunicaciones y la actuación del sec-

tor bancario, ambos lógicamente entrelazados. La política económica de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XIX, expresada fundamentalmente en la Ley de Sociedades por Acciones de 1848, la de Ferrocarriles de 1855 y la de Sociedades Anónimas de Crédito y Bancos de Emisión de 1856, conlleva una excesiva concentración de recursos en la creación de una red ferroviaria, no totalmente justificada por el desarrollo global del país, aunque necesaria para superar las deficiencias del transporte como factor de estrangulamiento económico. En todo caso, como señala el propio autor, «la economía, en último término, es una ciencia de proporciones, axioma que no se tuvo en cuenta en el caso de los ferrocarriles españoles». «No es sólo—continúa—que la existencia de una red ferroviaria no sea suficiente por sí misma para fomentar el desarrollo de la industria, sino que puede ser suficiente por sí misma para impedir ese desarrollo, por hacer uso de fondos que pudieran haberse dedicado a la construcción de plantas y equipos industriales.»

Este fue nuestro caso, es decir, una absorción excesiva de recursos que pudieron haber tenido un uso alternativo. Ni siquiera la actividad económica que supone la puesta en marcha de un sistema ferroviario—las «conexiones hacia otras» o *backward linkage effects*, en términos de Hirschman—se dejó notar con fuerza en el avance de otros sectores industriales, ya que «prácticamente la totalidad del material ferroviario se importó durante la época de construcción acelerada (1856-1865)». Señala Tortellá que «en vista de la situación analizada... no parece imposible que si se hubiera destinado una fracción mayor del capital nacional y extranjero hacia las industrias algodoneras y siderúrgica, si el ferrocarril hubiese sido un cliente sustancial de la siderurgia y si la red ferroviaria se hubiera construido gradualmente, comenzando por unas pocas líneas que enlazaran los principales centros de producción, distribución y consumo, mediante estudios cuidadosos y consideración realista de los costes y las exigencias del tráfico, la industria algodonera y la siderurgia se hubieran desarrollado veinte años antes de lo que lo hicieron y que estos dos sectores, junto con el ferroviario, hu-

bieran podido desempeñar el papel de sectores claves de la economía española».

En lo que hace referencia al papel jugado en todo el proceso por el sector bancario, señala el autor que, en términos generales, el sector financiero, colocado estratégicamente entre ahorradores e inversores, es de suma importancia en el proceso de crecimiento, de tal forma que ha sido considerado como un factor necesario—aunque no suficiente—en los procesos que conducen al desarrollo económico. Ahora bien, en la España de los años que tratamos el sistema bancario no cumplió tal papel. En primer lugar, estaba muy concentrado geográficamente y financieramente (Madrid y Barcelona poseían el 76,4 por 100 del capital en 1864); «la falta de integración de Madrid con el resto de la economía española (salvo como un centro parasítico de consumo) hace que los servicios de su banca fueran de muy poca consecuencia para las zonas real o potencialmente industrializadas del país». También el capital se hallaba concentrado en unos pocos bancos. «Esta estructura precaria y desequilibrada se prestaba muy poco a estimular las actividades económicas del país y, en cambio, era presa fácil para los designios del Gobierno. Estando la mayor parte de las instituciones y de los recursos bancarios localizada en Madrid, lejos de las zonas industriales y comerciales y cerca de la sede del Estado, no es de sorprender que el papel del sistema bancario haya sido más político que económico». Por otra parte, concluye Tortellá, el sector bancario, pese a su rápido crecimiento fue siempre relativamente reducido y falto de experiencia, y, en lugar de diversificar sus activos, comprometió la mayor parte de sus fondos en títulos ferroviarios y de deuda pública. Y aunque es cierto que la mayor parte de la red ferroviaria se construyó con capital extranjero, la contribución del capital español «no fue nada desdeñable y probablemente fue dominante en aquellas zonas como Barcelona, Valencia y Bilbao, donde, debido a un desarrollo relativo de la industria y del comercio, la renta y el ahorro eran considerables. Por desgracia, éstas eran precisamente las zonas donde pudo haber habido mayor inversión en

industria si no hubiera sido por lo que pudiéramos llamar «la fiebre ferroviaria» de esos años.

E. G.

VALERIANO BAILLO, RAMON GARCES, EDUARDO SALVADO y PAOLO TUFARI:

La experimentación educativa. Resultado de una investigación sociológica. Editorial Escuela Española, S. A., Madrid, 1974, 108 pp.

Para que la ley sea un instrumento eficaz en orden a promover a consolidar el cambio social se requieren indudablemente una serie de condiciones favorables, sin las cuales los mecanismos jurídicos se convierten en una estructura desconectada del sistema social y, por ende, carentes de sentido real, aunque sus formulaciones teóricas sean óptimas.

La Ley General de Educación en España fue, en su momento, la respuesta de la Administración a una exigencia hondamente sentida por todas las capas sociales del país. Ahora bien, esta ley, producto de una necesidad, ¿ha respondido «de hecho» a estas exigencias? ¿En qué medida las mejoras sociopedagógicas propuestas por la ley se han verificado en la estructura social?

Para responder a estas preguntas, los autores de este libro, sociólogos de la Universidad Gregoriana de Roma, han realizado un interesante trabajo de investigación en los colegios de Enseñanza General Básica de Madrid y Barcelona, declarados pilotos o experimentales por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Tal investigación ha tenido por objeto estudiar el contenido y el alcance de la experimentación en la Enseñanza General Básica. Si por experimentación se entiende el proceso a través del cual un centro de enseñanza introduce técnicas y actividades nuevas, las evalúa y comunica sus resultados, tendremos señaladas las tres fases complementarias de dicho proceso: innovación, evaluación y comunicación. El estudio sociológico que comentamos ha tenido en cuenta cada uno de estos momentos.

Estiman los autores de este trabajo que, aunque el reducido número de colegios estudiados no permite formular conclusiones definitivas, el panorama contem-

plado por el análisis sociológico permite hacer un diagnóstico muy significativo de la situación real del fenómeno. Tal situación podría describirse muy brevemente de la siguiente manera:

- Son muy pocos los colegios que tienden a realizar el proceso completo de la experimentación.
- Esta se reduce casi exclusivamente a la primera fase del proceso, es decir, a introducir algunas novedades didácticas que, dado su carácter asistemático y la escasa comprensión de las mismas por parte de los profesores, resultan de un valor insignificante.
- La ley ha tenido un escaso influjo en orden a iniciar un proceso real de experimentación.
- No existe prácticamente comunicación dentro de los colegios, ni de los colegios con otras instituciones educativas. Esta es, a juicio de los autores, la causa principal del estado tan pobre en que se encuentra la experimentación en los colegios estudiados.

El objetivo de este estudio sociológico no se reduce simplemente a constatar una serie de hechos, sino, fundamentalmente, a poner de relieve ciertos problemas teóricos y metodológicos que se desprenden de los datos obtenidos. En la mayor parte de los colegios estudiados no existe una auténtica experimentación. Si, como sabemos, se trata de centros «experimentales», esto entraña una grave contradicción que obliga a plantear una cuestión fundamental a la actual política educativa. ¿En qué medida la Ley General de Educación está logrando una transformación de la institución escolar y qué probabilidades existe de que la logre en el futuro?

Basándose en los estudios sociológicos realizados, los autores señalan ciertos obstáculos que están impidiendo seriamente el desarrollo del proceso transformador. En primer lugar, la falta de una adecuada difusión de la nueva corriente pedagógica no permite que los responsables de la educación posean un preciso conocimiento de los alcances de la misma. Por otra parte, los centros experimentales no comunican sus experiencias

o porque no sienten la necesidad, o porque carecen de canales adecuados, o porque los organismos superiores no muestran el menor interés por ellos. En cualquiera de estos casos habría que concluir, o que existe un desfase entre las formulaciones teóricas de la ley y la real voluntad de cambio por parte de los funcionarios encargados de aplicarla, o que existen imperativos ideológicos ajenos a los puramente pedagógicos.

Lo que sí es absolutamente cierto es que los profesores encargados de aplicar la ley no están convencidos de su validez. Más aún, ni siquiera pueden estarlo, ya que la mayor parte de ellos no han sido preparados para comprender el significado de la nueva pedagogía que la ley quiere implantar.

Los resultados de una investigación sociológica plantean, pues, un serio problema político general. En efecto, la escuela puede ser un factor de cambio social o, por el contrario, un elemento conservador de «lo establecido». Las reformas educativas de todos los países tienden hoy a implantar una educación integral, personalizada, liberadora y democrática. Ahora bien, es imposible lograr una reforma del subsistema educativo sin una radical transformación del sistema social global. La absoluta desconexión entre los dos sistemas estaría demostrando que ciertos intereses políticos tienen la firme voluntad de neutralizar el influjo de una educación liberadora, indudablemente peligrosa para un sistema social «no liberador».

Como vemos, los resultados de esta investigación sociológica plantean cuestiones sumamente graves que trascienden los meros datos sociopedagógicos. Los responsables de la política educativa encontrarán en este libro interesantes temas para meditar, dialogar y, sobre todo, para tomar decisiones eficaces en orden a una auténtica reforma de la educación.

C. V.

JAIME SARRAMONA: *Tecnología de la enseñanza a distancia*. Ed. CEAC, Barcelona, 1975, 240 pp.

Jaime Sarramona, destacado especialista de la enseñanza a distancia, ha publica-

do recientemente dos interesantes obras que constituyen uno de los aportes más serios que se han realizado en España sobre este tema didáctico tan nuevo y tan discutido.

En la primera aborda el problema de la metodología dentro del sistema de enseñanza por correspondencia. El trabajo se inicia con un estudio de la comunicación pedagógica en sus dos aspectos: informativo y orientador. Admitido el hecho de la comunicación a distancia, la «enseñanza a distancia» se presenta necesariamente como un sistema didáctico que, en el caso de poseer los debidos requisitos, reúne las condiciones básicas de la comunicación profesor-alumno. Para que esta comunicación sea efectiva y se logren los objetivos del aprendizaje habrá que crear y potenciar los medios adecuados. La organización de dichos medios en una estructura unitaria es lo que constituye el proceso instructivo, cuyo análisis realiza el autor en la segunda parte del libro.

En ella se estudian detalladamente los distintos pasos de la relación docente-discente:

1. Designación de los *objetivos* que deberán alcanzarse.

2. *Planificación* de la enseñanza, que comprende:

2.1. Los *contenidos* objeto de aprendizaje.

2.2. Los *medios* a emplear para aprender dichos contenidos.

2.3. El establecimiento de un sistema de *evaluación* que compruebe si se van cubriendo los objetivos.

2.4. El establecimiento de un sistema de *refuerzos* que mantenga el aprendizaje.

3. La obtención de unos *resultados* parciales y finales que se comparan con los objetivos propuestos.

4. *Modificación* de las dos fases iniciales, objetivos y planificación, según los resultados alcanzados, mediante el principio de *feed-back* incorporado al proceso de instrucción.

Estos pasos, que en principio convienen a todo proceso instructivo, Sarramona los adecúa al sistema de enseñanza

por correspondencia, indicando en cada uno de ellos los caracteres que los distinguen de la enseñanza presencial tradicional.

El tema siguiente evalúa las posibilidades didácticas de la enseñanza por correspondencia, analizando sus principales ventajas e inconvenientes en el profesor, en el alumno, en la relación educativa y en las circunstancias que la acompañan.

La enseñanza a distancia no sólo exige una metodología especial, sino que supone particulares características en los dos términos personales de la relación docente: maestro y alumno. El autor se detiene a analizar los dos aspectos más destacados del alumnado en la enseñanza por correspondencia: las motivaciones de estudio y sus características sociopersonales (edad, sexo, nivel económico, lugar de residencia, estudios anteriores, etc.). Del mismo modo se estudian las funciones propias del profesor en la enseñanza por correspondencia, insistiendo en la necesidad de una capacitación profesional especializada.

El libro concluye con un interesante estudio de los principales medios audiovisuales utilizados hoy como auxiliares didácticos en general. Por supuesto, se hace especial referencia a sus relaciones con la enseñanza por correspondencia.

La enseñanza a distancia tal como ha sido estudiada en esta obra necesita una justificación pedagógico-social. Este es precisamente el tema que Sarramona trata en la primera parte de su segundo trabajo. La tesis del autor puede sintetizarse como sigue: el deseo de todas las clases sociales de acceder a la educación en igualdad de oportunidades ha provocado la crisis que actualmente atraviesan los sistemas educativos de todo el mundo, con mayor intensidad en los países desarrollados. La estructura del sistema educativo tradicional carece de los elementos necesarios para responder a la nueva situación.

Múltiples motivos, tanto de orden económico como técnico, demuestran la imposibilidad de seguir reduciendo la educación al marco rígido de un aula. De hecho, en la actualidad la mayor parte de los conocimientos se adquieren fuera del sistema educativo institucional. Por con-

siguiente, es necesario ensayar y desarrollar en educación las técnicas que ya son de uso corriente en la comunicación social. El correo, teléfono, prensa, radio, televisión, ordenadores, satélites artificiales, constituyen los medios que en la actualidad hacen posible una comunicación rápida y masiva. Se trata de ver qué posibilidades educativas se encierran en sus mecanismos para poder solucionar en alguna medida los problemas candentes que plantea la educación actual y futura. No se trata, según el autor, de suprimir la relación presencial profesor-alumno —absolutamente necesaria cuando está basada en principios positivos—, sino de complementarla cuando las circunstancias la hacen insuficiente.

En el resto de la obra se hace un exhaustivo estudio de las aplicaciones de la enseñanza por correspondencia en los distintos niveles educativos y en las diferentes especialidades académicas. En todos los casos se hacen referencias concretas a experiencias realizadas en países de distinto grado de desarrollo.

Un capítulo aparte merece la descripción de las principales realizaciones educacionales dedicadas en España a la enseñanza a distancia, entre las cuales el autor señala intencionalmente la imagen científica y cultural de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, de reciente fundación.

Es indudable que el sistema de enseñanza a distancia ha despertado opiniones diversas y encontradas. Muchos lo miran con recelo, viendo en él una posible mecanización de la enseñanza que anularía el elemento personal indispensable en toda relación pedagógica. Por lo general, esta posición negativa se origina en un prejuicio, pues es sostenida por quienes desconocen el sistema. Los que por él han sido beneficiados lo defienden, en cambio, como la revolución que solucionará la crisis educativa de nuestro tiempo. El autor sostiene una postura de equilibrio: «La enseñanza a distancia no puede constituir por sí sola el sistema óptimo de enseñanza. Pero su justificación queda plenamente asegurada por el siguiente aserto: todo lo que el alumno pueda aprender por sí solo no precisa ser transmitido oralmente por su profesor» (p. 208).

Las dos obras presentan una extensa e interesante bibliografía, donde el lector podrá ampliar y profundizar los temas desarrollados por el autor.

C. V.

JOSE LUIS RODRIGUEZ DIEGUEZ: *La función de control en la educación*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1973.

Se inicia la obra con un documentado estudio de síntesis de la organización escolar dentro de la teoría general de la organización de empresas, que lleva a configurar el control educativo como diagnóstico que facilite el tratamiento correctivo positivo de las desviaciones sobre el plan óptimo trazado.

Utilizando el esquema de Karl Ettinger analiza el grado de utilidad y/o de eficacia actual de su realización en el marco educativo de los distintos tipos de control utilizados en el ámbito empresarial (de calidad, de existencia de materiales, del ciclo de los materiales y su periodización, de ventas, financiero, de costos, de procedimientos y métodos de trabajo, de utillajes y herramientas, de personal, de la seguridad industrial).

Para J. L. Rodríguez, de los tres que exigen un mayor grado de atención (calidad, métodos y personal) es el control de personal, y dentro de él la valoración de los maestros en ejercicio, el que requiere un más urgente tratamiento.

Sentada esta premisa, el autor esboza un doble análisis (histórico-bibliográfico) de la Inspección de Enseñanza Primaria, que le lleva a considerar a este órgano como el idóneo para realizar tal valoración, y de la metodología utilizada actualmente para la valoración del docente, a la que imputa los siguientes defectos: subjetivismo, falta de homogeneidad, ausencia de comparabilidad e inexistencia de «tipos normalizados ideales».

La segunda parte del libro está precisamente dedicada a la instrumentalización de una metodología que obvie los defectos señalados. Su elaboración está basada en las prácticas habitualmente usadas en la administración de empresas: análisis, tareas, valoración de estas tareas y

valoración del personal que desempeña tales puestos en función de las exigencias detectadas en la fase anterior.

P. de B.

A. GONZALEZ ALVAREZ: *Política educativa y escolaridad obligatoria*. Ed. Gredos, Madrid, 1975.

El profesor González Álvarez, catedrático de Metafísica, rector de la Universidad Complutense y antiguo director general de Enseñanza Media, aborda en esta obra un amplio elenco de cuestiones: filosofía de la educación, derecho a la educación, pedagogía y política educativa. Conviene decir por adelantado que es una obra de difícil lectura, enormemente abstracta en ocasiones y quizá demasiado concreta en otras. Sin duda alguna, esta aparente contradicción refleja la doble condición de metafísico y político del profesor G. Álvarez.

El núcleo de este libro reside en la propuesta concreta de una escolaridad obligatoria de doce cursos para todos los españoles. «En consonancia con el desarrollo psicofisiológico —señala el profesor G. Álvarez— propugno... el reconocimiento de los siguientes ciclos educativos:

a) Ciclo de educación primaria (primera etapa de la Educación General Básica), desde los seis a los doce años.

b) Ciclo de educación media unificada (segunda de la etapa de la Educación General Básica), que se cumplirá normalmente desde los once hasta los trece-catorce años.

c) Ciclo de educación media polivalente (actual Bachillerato y Formación Profesional), que se cumplirá normalmente para todos los muchachos españoles hasta los dieciocho años de edad.

Las razones en que apoya esta nueva estructura son el desarrollo económico del país y la adaptación a las etapas del desarrollo humano: infancia (seis-doce años), adolescencia (doce-dieciocho años) y juventud (dieciocho-veinticuatro años).»

Junto con estas propuestas de reforma estructural, aborda otras referentes a la orientación de cada ciclo, a la política

de personal docente, a la política de igualdad de oportunidades...

En conjunto, se trata de una obra importante que demuestra una gran preparación intelectual y experiencia. Al mismo tiempo, no se limita a la elaboración de teorías o a la crítica de la vigente Ley General de Educación, sino que propone reformas concretas, con todos los riesgos que esto supone.

En este sentido, cabe preguntarse, por ejemplo, si es viable en la situación económica actual una escolarización obligatoria durante doce años. No parece que el país pueda financiar esta operación ni, desde luego, «los países desarrollados se hallan muy cerca del techo posible» (universalización de la enseñanza secundaria), como apunta el profesor G. Alvarez. Sólo países muy ricos (Estados Unidos, Canadá, Japón o Suecia) alcanzan un porcentaje medio de escolarización en torno al 75 por 100 para la población de quince a dieciocho años (año 1970). Pero aún otros países industrializados con un nivel de renta muy superior al español (República Federal de Alemania o Gran Bretaña) no alcanzan el 40 por 100 en 1970.

Otro de los aspectos problemáticos de la obra es la propuesta de una unificación de los estudios medios. Cuando se habla de la necesidad de establecer «un sistema educativo fundamentalmente unitario, ¿se está refiriendo a un sistema similar a las escuelas integradas de Gran Bretaña o de Suecia?». Una lectura superficial podría llevarnos a esta conclusión, pero se suscitan serias dudas cuando se dice que «puede haber diversas instituciones escolares o académicas impartiendo una enseñanza unificada», o cuando se añade que la unificación «se expresa en una dimensión funcional o de contenido». ¿Qué es entonces la unificación? No parece que sea otra cosa que una palabra tomada de sistemas educativos avanzados, pero vaciada de su auténtico contenido. Pues si algo significa esta palabra es precisamente unidad de centro educativo, unidad institucional. Justamente la escuela integrada de Gran Bretaña ha venido a sustituir a los tres tipos tradicionales: las *grammar*, las modernas y las técnicas. Por ello no resulta extraña la alabanza que el profesor G. Alvarez dedica al antiguo bachillerato, «que abarcaba es-

tudios humanísticos, científicos y técnicos».

Por último, quizá peca el libro de una excesiva preocupación filosófica y semántica. Ni parece que la filosofía ayude demasiado a la definición de objetivos educativos ni mucho menos tienen interés las disquisiciones en torno a la incorrección semántica de «Educación General Básica» u otras similares.

En todo caso, estamos ante una obra seria que, sin duda alguna, pueda contribuir al esclarecimiento de las líneas de la reforma educativa.

S. M.

Trabajos reunidos de Severo Ochoa. 1928-1975.

Con esta recopilación se ha pretendido cubrir tres objetivos bien definidos: contribuir al homenaje nacional que se ha tributado al doctor Ochoa con motivo de su setenta aniversario; permitir fácil acceso a la totalidad de su obra, dispersa en múltiples fuentes —no menos de treinta revistas de diferentes países, varias monografías, conferencias en simposios, etcétera—, incluyendo bastante ya difíciles de localizar, y ofrecer un testimonio vivo de la evolución de la bioquímica a través de la labor de un investigador que ha estado en la vanguardia de la investigación durante los últimos cincuenta años, período históricamente singular para esta ciencia por su extraordinario desarrollo.

Los trabajos aquí recogidos en edición facsímil están publicados en su mayor parte en inglés, el idioma propio de la comunidad bioquímica mundial. Hay, además, once en alemán, cuatro en español, uno en francés y otro en ruso. El conjunto de los trabajos une el nombre de Ochoa a los de 128 colegas que han colaborado con él en diferentes épocas a lo largo del tiempo en los doce laboratorios en los que se ha desarrollado su labor, pertenecientes a cuatro países: España, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña. Además de los 248 trabajos en los que aparece el nombre de Ochoa, se han incluido otros veinte especialmente dirigidos por él, intercalados cronológicamente, pero sin número de serie y que constituyen piezas de información adicional acerca de los problemas investigados.

La obra se inicia con una introducción, a la que siguen las propias publicaciones en un orden básicamente cronológico, con la salvedad de haber individualizado cuatro grandes temas entre los que se dan amplios solapamientos temporales, como se verá a continuación. La primera sección comienza con el primer trabajo publicado por Ochoa, en 1928, y abarca hasta el número 125, de 1965. La sección dedicada al *metabolismo del ácido propiónico* está compuesta por quince trabajos publicados entre 1957 y 1965. Los trabajos relacionados con el estudio de la *polinucleótido fosforilasa* se agrupan bajo dicho epígrafe y suman 24, publicados en el período comprendido entre 1955 y 1963. Otro de dichos grandes temas, individualizado bajo el título *Virus RNA*, comprende veinte trabajos, aparecidos desde 1961 a 1973. El tema general *Biosíntesis de proteínas* se ha dividido, a su vez, en dos problemas específicos: *clave genética* y *factores de iniciación*. En la primera subdivisión se incluyen 29 publicaciones aparecidas entre 1961 y 1970. La segunda viene constituida por 35 trabajos que vieron la luz entre 1966 y 1974.

Es de destacar que, si bien la mayor parte de los trabajos presentan los resultados obtenidos por las investigaciones realizadas por Ochoa y colaboradores, se recogen también las revisiones generales sobre temas importantes, tales como el metabolismo de los carbohidratos, aspectos enzimáticos de la fotosíntesis, mecanismos biológicos de la carboxilación y descarboxilación, además de algunos relativos a los temas que han servido de base para la división antes aludida.

La reproducción de estos trabajos viene seguida por una relación de las publicaciones del doctor Ochoa, con las citas bibliográficas completas, bajo el número con el que aparecen en esta obra. Figuran también en la relación, marcados con un «bis» al lado del número de serie correspondiente, los trabajos que fueron publicados más de una vez por requerimientos de simposios o conferencias.

Sigue un índice de coautores y otro de materias que sin ser exhaustivo puede resultar útil para localizar temas de trabajo.

La obra se completa con tres apéndices. El primero incluye un resumen de los libros editados por el doctor Ochoa,

consistente en la portada, el índice y el prólogo de cada uno de ellos. El segundo apéndice recoge una miscelánea de publicaciones científicas sueltas, tales como introducciones a congresos internacionales y otros escritos que sirven para iluminar el aspecto humano del doctor Ochoa y completar, en cierto modo, la imagen del investigador que se ofrece en el cuerpo central. El último apéndice es una relación de otras publicaciones de los Departamentos de Farmacología y de Bioquímica de la Facultad de Medicina de la Universidad de Nueva York durante el tiempo en el que el doctor Ochoa los dirigió y que suman 209.

Esta breve reseña permite deducir que la obra que comentamos constituye una parte importante de la historia de la Bioquímica y muestra el progreso de esta ciencia desde que se concebía como un conjunto de piezas sueltas de información sobre las cosas químicas de los seres vivos hasta llegar a los espectaculares logros de la brillante Biología molecular, empeñada en llegar a conocer la vida al nivel molecular.

C. E.

JOSE A. RIOS GONZALEZ: *Juguetes, cine, deporte y arte infantil*. Editorial Marsiega, Madrid, 1974, 88 pp.

Este pequeño libro es el quinto de una Colección para Padres y Educadores que merece por sí misma una presentación. Bajo el presupuesto del papel primordial asignado a la familia por la Pedagogía moderna, esta colección constituye una aportación de un grupo de autores—médicos, psicopedagogos, profesores...—a una elemental, a la vez que rigurosa, información destinada a los responsables de la educación infantil.

Nació la colección impulsada por los propios padres abrumados por la complejidad cada día mayor de la formación de los hijos, de la preocupación de un grupo de educadores instigados por esa misma realidad. Temas como el fracaso escolar, el deporte, los nuevos contenidos matemáticos, los juegos infantiles, etc., se tratan con claridad, seriedad y de forma intuitiva, en ocasiones, por autores expertos en sus especialidades respectivas.

El libro que nos ocupa y que encabeza nuestra reseña reúne una serie de cuatro

coloquios convocados por Stirpe, Centro al Servicio de la Familia, sobre los temas que componen el título de esta obra. La presentación corre a cargo del director de Stirpe, quien presta también su nombre y apellidos para que aparezcan como autor en la portada del libro. Moderaron los coloquios, en su día, J. M. Barrigos y P. G. Amezá, C. M.^a Staehlin, J. M.^a Cagigal y J. A. Ríos González.

Como todo coloquio registrado y después escrito, es inasequible para el lector el valor propio y específico de la palabra hablada, actuando éste a modo de taxónomo que avienta palabras o exprime párrafos para gozar del concepto disecado. Pero, por laborioso, el gozo deviene penoso. En definitiva, lo que es debido a la dislocación, se atribuye al contenido, en perjuicio del mismo. Estos coloquios escritos no podían ser una excepción. No obstante tal condición formal, merecen la lectura de aquél las personas interesadas por la educación, de tal forma que, por esa mínima incomodidad, no quieran privarse de la opinión de personas consideradas por los cargos que ocupan como expertas en cada uno de los campos de los que se ocupan estos coloquios.

Los destinatarios, por tanto, de esta obra son el tipo medio de padres que, carentes tal vez de tiempo y de instrumentos ágiles y asequibles, no han reflexionado convenientemente sobre la formación de sus hijos.

C. SANUY y L. CORTES: *Enseñar a jugar*. Editorial Marsiega, Madrid, 1974, 162 pp.

Existen muchos libros de juegos en el mercado bibliográfico español. Libros, en su mayoría, surgidos de una imaginación creadora autodidacta y bien intencionada, pero hechos sólo para entretener. Este libro que ahora reseñamos es algo distinto. En él subyace toda una ciencia pedagógica que lo fundamenta. Los juegos de coordinaciones, de dramatización, los juegos de espacio, nacen de las bases científicas de las psicomotricidad. Son, en definitiva, juegos que, sin perder su carácter lúdico, están colaborando al progreso de una personalidad infantil en desarrollo.

Libros como éste nos abren el inagotable mundo del juego infantil que propor-

ciona un crecimiento armónico. «La educación no sólo ha renovado su metodología encontrando un quehacer más alegre y espontáneo. La renovación de la metodología educativa—todavía imprecisa, balbuciente—se fundamenta en una serie de conquistas científicas que nos acercan a la posibilidad de construir con garantía personalidades equilibradas, íntegras, me atrevería a decir que libres» (p. 10).

Ciertamente los juegos que en este libro se presentan no son juegos de entretenimiento, a pesar de lo divertido de su realización. Se sustentan en una base que ponen a nuestro alcance el intento de una educación científica. La educación, en muchos de sus aspectos, ha dejado de ser una opción moral para convertirse en una empresa científica.

M. A. B. M.

M. PERETTI: *La educación sexual*. Editorial Herder, Barcelona, 1975, 384 pp.

M. Peretti, profesor ordinario de Pedagogía en la Universidad de Padua, ha trazado el plan general de la presente obra, en la que dieciséis especialistas tratan, según la específica competencia de cada uno, los temas pertinentes a la educación sexual. Aunque cada autor ha gozado, según la Editorial La Scuola en la que vio la luz la versión original, de plena libertad de exposición, la obra ha resultado orgánica en su conjunto. Gran parte de este mérito hay que atribuirlo a M. Peretti, el cual, evidenciando tal correlación sistemática, ilustra con breves introducciones cada una de las cuatro partes en que se ha dividido la obra.

Esta obra se mantiene fiel al presupuesto que sienta Peretti en el preámbulo: «el objeto del interés de la reflexión pedagógica no es nunca la idea unilateral y abstracta de hombre o cultura, sino el hombre en su situación existencial concreta o la cultura en sus expresiones históricas».

El hilo conductor, unas veces latente, otras explícito, de esta obra entraña una marcada intención didáctico-parenética: el matrimonio requiere un largo y serio período de formación. «El amor y el matrimonio están fundamentados razonablemente en criterios de valoración y requieren consejo y orientación. Si el consejo y la

orientación se ofrecen de manera debida, no violarán la libertad de cada cual; antes bien servirán para darle solidez si es que la libertad se entiende como fidelidad a una ley y a un orden» (p. 183).

Destinatarios de esta obra pueden considerarse todos aquellos que a nivel cultural sienten interés por la pedagogía sexual. Esta es, al menos, la intención de los autores: «llevar a cabo un servicio importante en favor de la educación».

Cuatro partes con dieciséis capítulos, un preámbulo y dos apéndices constituyen la estructura de la obra.

Autores y contenido. Peretti es el autor del preámbulo en donde apunta una justificación histórica del acusado interés actual por la educación sexual, así como de las cuatro introducciones a las partes en que se ha dividido la obra. El es también el autor del capítulo que lleva por título «La formación sexual como educación para el amor», representativo del tono general de la obra.

«Interpretación de la sexualidad» es el título de la primera parte, en la que los autores (Braido, Balestro, Santori, Ancona), intentando «la demostración racional de la validez de los valores considerados como fin de la formación del educando», exponen sus aportaciones sobre los aspectos medicobiológicos y psicológicos de la educación sexual, concluyendo: «la búsqueda del solo placer degrada a la persona comprometiendo no solamente la moral, sino las mismas condiciones biológicas y psicológicas de la plena satisfacción sexual». Se echa de menos la consideración de los aspectos sociológicos de la relación sexual.

En la segunda parte se exponen los «Problemas de la educación sexual» en el marco de una reflexión pedagógica que pugna siempre por sobrepasar las meras indicaciones biológicas y psicológicas con miras a señalar criterios aceptables de formación. Son autores de estos capítulos Orlando, Guidolin y Zuanazzi.

En la educación sexual la solución digna de las auténticas aspiraciones humanas no puede ser otra que la sexualidad concebida y vivida por integración personal. Y ésta únicamente halla su más profunda y cabal expresión en el vínculo conyugal. Este es el contenido de la tercera parte, titulada «Metodología de la

educación», siendo sus autores Peretti, Cattonaro, Liggeri y Grasso.

La cuarta parte estudia «La formación sexual en las instituciones educativas» en la familia, en la escuela, en las comunidades juveniles y en las instituciones de la Iglesia. Tiene por autores a Macario, Valeriani, Secco y Flick.

En conjunto, se trata de una obra de ambiente latino no sólo por sus autores, sino por el grueso del apartado bibliográfico que figura en sus páginas. Obra meritoria, como intento, y desigual, como es frecuente y comprensible en obras de varios colaboradores, en su realización.

M. A. B. M.

B. R. BUGELSKI: *Psicología del aprendizaje aplicada a la enseñanza*. 434 pp. Taller Ediciones JB. Taller Dos, 1974, Madrid.

B. R. Bugelski, como psicólogo, está inscrito en la corriente de investigación psicológica conocida como psicología del aprendizaje; como profesor, al escribir esta obra, había dedicado treinta y cuatro años de su vida a la enseñanza. Era de esperar, pues, que la confluencia de sus convicciones teóricas y de su praxis de profesor cristalizase en una «Psicología del aprendizaje aplicada a la enseñanza».

La traducción española que nos ofrece Taller Ediciones JB corresponde a la edición americana de 1971, revisada y aumentada por el autor respecto a la aparecida, con general aceptación, en 1964.

Si bien *enseñanza* puede entenderse como *educación* en general, en esta obra deberá entenderse en su sentido estricto, es decir, como relato de *aprendizaje* de conocimientos.

Se trata de una obra de intención pragmática. El autor presenta un mínimo de material teórico, y ello para hacer más significativas las sugerencias prácticas desarrolladas; evita generalizaciones vagas y ofrece líneas de orientación concreta. Este sentido de lo concreto late y orienta todo el libro.

Pragmatismo *made in USA*, praxis docente y experimentalismo metodológico, filtrados en modesta y cabal expresión, caracterizan esta obra.

«Este texto —afirma Bugelski— tiene por objeto familiarizar a maestros y profesores, y a todo profesor en general, con aquellos descubrimientos en psicología que conciernen al proceso de la enseñanza». Por tratarse de un libro formalmente afín al tipo de manual a que nos tienen acostumbrados los norteamericanos —fluido, prolijamente contextualizado, con resúmenes, etc.— su lectura no se hace penosa, en absoluto. No obstante, para una provechosa asimilación es conveniente una noticia previa de la psicología del aprendizaje.

La estructura del libro es: Introducción prefacio, 13 capítulos, bibliografía e índice onomástico y de temas.

Dedica el primer capítulo a introducción general del tema, para pasar revista en los capítulos 2 a 6 a los principales teóricos del aprendizaje (Pavlov-Thorndike; Hull, Skinner, Watson, Guthrie, Tolman, Mowrer, Hebb), exponiendo de cada uno de ellos los aspectos teóricos y sus aplicaciones prácticas.

En los capítulos 7-9 pone de relieve el acuerdo existente entre los psicólogos cuando tratan temas o problemas relativos a la enseñanza. Bugelski, en estos capítulos, va aplicando los principios del aprendizaje a los que considera problemas clave de la enseñanza: acción; atención-motivación; refuerzo del aprendizaje; olvido-extinción; transferencia de los conocimientos; comprensión.

Los capítulos 10 y 11 están dedicados a la enseñanza mediante máquinas, la enseñanza por televisión y otras innovaciones actuales.

El capítulo 12 es un resumen que incluye una teoría de la enseñanza y consejos concretos al profesor.

Esta teoría, como todas las del libro, queda confirmada en un capítulo final —capítulo 13— acerca de la psicología de la lectura; capítulo que se incluye como un ejemplo de la aplicación de proposiciones detalladas en el texto. Se trata de una orientación sobre la manera en que debe manejar un profesor los problemas que puedan surgir en la enseñanza de cualquier materia, habiendo elegido la lectura por el amplio interés intrínseco del problema.

La bibliografía pertenece casi en su totalidad a autores de habla inglesa.

En conjunto, es una obra que, en manos de profesores y, por extensión, educadores y padres, servirá al mayor rendimiento en el aprendizaje de niños y adultos. No abundan en castellano obras con la altura científica y, a la vez, el sentido de lo concreto que caracteriza a ésta que nos ofrece Taller Ediciones JB.

M. A. B. M.

MARIANO PEREZ GALAN: *La enseñanza en la Segunda República Española*. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1975.

El libro de Mariano Pérez Galán viene a rellenar un importante vacío en los estudios históricos sobre educación en nuestro país. Estos estudios, desde hace algunos años, han ido proliferando, pero, salvo raras excepciones, no han comprendido períodos sino instituciones, como es el caso de la Universidad, de la Institución Libre de Enseñanza, etc. De las investigaciones que se propusieron, el análisis de algunas etapas históricas son muy pocas las que merecen destacarse. De ahí que un estudio como el de Pérez Galán, con la garantía de un planteamiento serio, merezca ya de por sí mayores atenciones.

De hecho nos encontramos en este momento con una bibliografía aceptable sobre nuestra Segunda República, aunque, evidentemente, el análisis de muchos de sus sectores aún no haya sido abordado. Uno de estos sectores sin abordar, hasta ahora, era el educativo. El libro de Pérez Galán se nos presenta, por tanto, como una pieza importante para comprender el complejo histórico que va de 1931 a 1939.

Si tenemos en cuenta, además, la importancia que para los intelectuales republicanos tuvo siempre el problema de la educación y la recepción de esta problemática por el bloque socialista, que se constituyó en alma de la reforma educativa, comprenderemos mejor la obsesión reformista de la República.

Y es que la reforma se planteó en 1931 tal como si la hubieran planteado los intelectuales de 1868; en términos de reforma cultural. No olvidemos que salvo los dos epifenómenos republicanos, la política, desde mediados del siglo XIX, gira en torno al absolutismo de una oligar-

quía. Sin embargo, en los períodos republicanos la política invierte los términos del dominio y se plantea con convicción profunda la aceptación democrática del poder. Y justamente aquí aparece la reforma educativa como infraestructura indispensable de la convivencia democrática.

El problema de la libertad y de la democracia, por tanto, llevaba consigo la reforma del electorado que la apoyase en su momento. Es decir, el paso del analfabetismo a la culturización como primera medida, y más tarde a una democratización de la enseñanza que conllevara a la pluralidad ideológica, incompatible con cualquier tiranía dogmática en la enseñanza.

Por eso, antes aún de que la Constitución fuese aprobada, se inicia el proceso de la reforma educativa con una serie de leyes que autorizan la libertad religiosa en la enseñanza o en el bilingüismo. Por eso, la consagración del laicismo y la exclusión consiguiente de las órdenes religiosas de la enseñanza daban el tono ideológico exacto del pensamiento educativo reformador del bloque socialista, que entendía a la libertad política como proceso de aprendizaje que debía comenzar en la escuela.

Inútil señalar aquí que el PSOE hizo suyo el programa de la escuela única o unificada, y en esto la pedagogía liberal refugiada en la Institución Libre de Enseñanza le prestó una valiosa ayuda y que su puesta en marcha fue a través de la estatalización de la enseñanza que daba coherencia y fuerza a este impulso.

Pérez Galán dedica los dos capítulos iniciales a los comienzos de la política educativa y al análisis de la enseñanza en la Constitución para proceder de inmediato al análisis de los tres períodos políticos de la República: el bienio azañista, el bienio radical-cedista y el Frente Popular.

A lo largo de él analiza la legislación, el mismo proceso legislativo y sus debates, y la repercusión de cada medida o reforma en la opinión pública a través de las manifestaciones de los partidos y grupos interesados. La recopilación de datos es abundante e igualmente ardua la interpretación de la misma.

Faltan, a mi juicio, un análisis más detallado del contenido pedagógico de ca-

da nivel educativo, un estudio, aunque fuera breve, del funcionamiento real de los órganos consultivos y sobre todo de la evolución de la enseñanza entre 1936 y 1939, sin que estas observaciones empañen, en algún modo, la seriedad del propósito de Pérez Galán y el indiscutible mérito de haber logrado un trabajo loable e imprescindible para conocer la política educativa durante la Segunda República.

D. Q.

VARIOS: *Où va l'Administration française?* Les éditions d'organisation, París, 1974.

El problema planteado por el libro es un análisis prospectivo de la capacidad o incapacidad de la Administración francesa de hacer frente a las consecuencias del desarrollo actual inmediato de la sociedad francesa. La hipótesis de trabajo es poco esperanzadora en el sentido de que se prevé que la Administración constituirá una de las fronteras esenciales del desarrollo de la sociedad.

La Administración francesa es quizá el modelo típico de la administración centralizada. Señala Crozier que dicho modelo se caracteriza por el enrarecimiento de la comunicación; porque tolera el malgasto de los recursos humanos; porque no permite la adaptación al cambio más que lentamente y por crisis y porque disminuye la capacidad de innovación del conjunto que gobierna. Justamente estas incapacidades amenazan su crisis al hacerlo incapaz de una gestión futura que satisfaga plenamente.

Los intentos que se han hecho hasta el momento de descentralizar el sistema (concertación...) no aparecen más que como paliativos insuficientes, es más, las instituciones paradministrativas, creadas al efecto, son ejemplos típicos de poderes paralelos que se incrustan en el mismo sistema sin contribuir en absoluto a reformarlo.

El desenlace parece, por tanto, inevitable ante esta situación de bloqueo si no existe una voluntad de reequilibrio del sistema por una transformación profunda del modelo.

A lo largo del libro se estudian: la estructura del sistema actual administra-

tivo por M. Crozier, J. C. Thoening, y P. Grémion; la zona de ruptura del mismo por P. Grémion, E. Friedberg y J. C. Thoening; y, por último, las verdaderas o falsas aperturas por P. Grémion; J. P. Worms y M. Crozier.

Por no ceñirnos más que a uno de los desfases que presenta el actual sistema administrativo, estudiado en el libro por Pierre Grémion, nos referiremos a la Administración Territorial.

En efecto, ésta ha entrado en una profunda crisis debido a una serie de causas entre las que podrían señalarse su visión casi exclusivamente jurídica del funcionamiento del aparato administrativo territorial o su desconocimiento por la alta función pública de las condiciones concretas de la práctica administrativa local.

Lógicamente existen una confluencia de factores para el mantenimiento de las pequeñas corporaciones locales, entre las que destacan las políticas. Mientras que la izquierda defiende esta estructura por razones de legitimidad republicana, la derecha las sostiene igualmente por razones de mantenimiento del orden social, pero una y otra, por razones ideológicas, de prestigio o de seguridad, impiden la sustitución de un sistema ya inservible.

Por si fuera ya poco efectivo el rendimiento de este sistema los cuadros medios de la función pública retiran del sistema administrativo rural una serie de gratificaciones profesionales que mejorarían considerablemente la cualificación de los cuadros locales. Estos, sin embargo, poseen todos los defectos de la burocracia central y ninguna de sus virtudes. Por supuesto, su poder de decisión es nulo y se sitúan bajo las órdenes de un alcalde, que aunque, a la moda, trate de aparecer como un manager, sus poderes efectivos son igualmente escasos. Pero los problemas de la administración territorial aún tienden a agravarse porque el cambio social ha llevado a una situación que desborda el antiguo sistema. Estando montado éste para la sociedad rural del siglo XIX, ésta ha pasado a convertirse en urbana, sin que se haya preparado una solución de recambio.

En idéntica situación que la administración territorial se encuentra el resto del sistema, como, por ejemplo, el sistema de intervención económica incapaz de hacer cara a la apertura de fronteras y a la

transformación profunda de la noción de mercado.

El libro analiza todos estos aspectos detenidamente y su conclusión es unánime: la administración francesa entrará en una fase de crisis continuada porque su estructura la hace incapaz de asumir el cambio. Si fuera posible plantear la misma hipótesis al sistema español, cuyo desarrollo se sirvió del modelo francés, habríamos de llegar a las mismas conclusiones o aún peores, ya que nuestro sistema es aún más centralizado y politizado que el de nuestro vecino país.

D. Q.

J. GAY, A. PASCUAL y R. QUILLET: *Sociedad catalana y reforma escolar. La continuidad de una institución*. Editorial Laia (primera edición en castellano en 1975).

El texto objeto de nuestro comentario se ocupa de analizar el movimiento de renovación educativa surgido en Cataluña a fines de la década de los cincuenta y fomentado por una serie de grupos sociales relacionados con los sectores de la cultura y pertenecientes sustancialmente a la pequeña y media burguesía. La labor de dichos grupos, dotados de conciencia catalanista, se concretó en la creación de unas escuelas privadas no vinculadas a órdenes religiosos y dedicadas a la enseñanza primaria.

El análisis se efectúa a dos niveles, primero situando dicho movimiento en una perspectiva histórica y descubriendo sus conexiones con otros sectores de la realidad social y, en segundo lugar, efectuando una exploración exhaustiva sobre el funcionamiento de un conjunto de escuelas determinadas.

Dicho movimiento de renovación se conecta con las experiencias e innovaciones pedagógicas vigentes en Cataluña con anterioridad a 1939. Las primeras páginas del texto contienen un resumen histórico de las mismas que aparecen vinculadas al nacionalismo catalán, deseoso de proveerse de una cultura propia y de una infraestructura cultural moderna acorde con las necesidades de una sociedad industrial y encauzadas a través de organismos oficiales (Ayuntamiento de Barcelona, Mancomunidad y Generalidad). Los

objetivos que se pretendían eran la mejora de la preparación de los maestros, la modernización de la enseñanza con la introducción de nuevos métodos pedagógicos (escuela activa, método Montessori...) y la catalanización de la enseñanza. Tales reformas eran la expresión cultural del catalanismo político de base esencialmente burguesa, que sentía la necesidad de proyectarse sobre las masas.

Siguen a continuación en el texto unas páginas de denso contenido y notable interés destinadas a comentar la evolución de las estructuras educativas a partir de la posguerra y en consonancia con las transformaciones socioeconómicas del país.

Uno de los méritos del libro reside en recoger de forma sintética y con notable claridad expositiva las conexiones existentes entre los fenómenos educativos y las restantes manifestaciones sociales, de ahí que el nacimiento y desarrollo del movimiento de renovación educativa se relacione con la evolución de la sociedad catalana y, por extensión, del resto de España.

A través de una serie de períodos cronológicos, se analizan las relaciones de las capas burguesas catalanas con el régimen político, la incidencia de los procesos de expansión y concentración económica, las transformaciones culturales, y se ofrecen una serie de datos informativos poco conocidos para el lector no catalán.

Se señalan cuatro factores como decisivos para la aparición del movimiento educativo al que hacemos referencia: el escoltismo, la inmigración y el afán de integración comunitaria, el progresismo católico y el catalanismo cultural. La influencia de tales factores se recoge desde una perspectiva notablemente crítica, reprochando, por ejemplo, al escoltismo el haber constituido una válvula de escape social y política, si bien reconociendo la influencia de sus métodos pedagógicos, valores e ideología en la formación del movimiento escolar. Por otro lado, ante el hecho de la emigración a Cataluña de grupos de población de otras provincias españolas, la escuela actuaría como instrumento clave para lograr una integración social y cultural de dichos sectores, lo cual se sentía como necesario para el mantenimiento de la personalidad cata-

lana. Tras describir los rasgos esenciales del progresismo católico y de su evolución, se le enjuicia, criticando sus aspectos idealistas e incluso místicos y su incoherencia política. Al catalanismo cultural se le considera finalmente como manifestación casi única de la lucha política, afirmándose que las llamadas a la unidad para salvar la cultura catalana hacían pasar a segundo plano las diferencias económicas, sociales y culturales.

En este marco se inserta el movimiento de renovación educativa, que surgirá como alternativa a la enseñanza oficial tradicional, pretendiéndose crear un tipo de escuela catalana que cultivara la lengua y transmitiera unos valores determinados.

Se pretende efectuar una reforma escolar que conecte con la tradición pedagógica catalana de preguerra. Propugnando una escuela activa e integral, relacionada con la vida real y que ofrezca una educación diferenciada y adaptada al medio (Cataluña). Dicha escuela admite el pluralismo, se declara no confesional y practicante de un neutralismo ideológico (político-social), abierta a todas las clases sociales, su estructura es privada, practica la coeducación, no busca el lucro y fomenta una intensa colaboración entre padres y maestros. Se opone a la escuela clasista y concebida como negocio, de baja calidad pedagógica, uniforme y discriminadora.

Las diferentes etapas del movimiento, sus crisis y conflictos aparecen reflejados en el texto, haciéndose referencia a una serie de estructuras que van surgiendo junto a las escuelas, como, por ejemplo, la Escola d'Estiu (curso intensivo de formación de maestros), la Institución Rosa Sensat (cuyo objeto es completar la formación del profesorado a través de un curso posnormal), Coordinación Escolar (organización destinada a facilitar el intercambio entre las escuelas, ofreciéndoles además servicios comunes). La segunda parte del libro está dedicada a ofrecer una visión sistemática sobre el funcionamiento de las escuelas en concreto. Para ello, se efectúa una selección de escuelas (situadas en Barcelona) a las que se clasifica en tres grupos atendiendo a su localización geográfica (distritos residenciales, zonas suburbanas) y a las clientelas escolares a

las que sirven. Los diversos elementos de la estructura escolar se ven sometidos a un exhaustivo análisis, ofreciéndose información detallada sobre los maestros (sexo, estado civil, origen social, titulación, experiencia pedagógica...), los destinatarios de la enseñanza (origen geográfico de los alumnos, lugar de residencia, categoría socio-profesional de los padres...), el marco en que se realiza la enseñanza (locales, empleo del tiempo, actividades complementarias), el estatuto jurídico, administrativo y económico y las formas de gestión de las escuelas, etc. Se hace alusión también a las relaciones que se producen en el marco escolar (maestros y alumnos, alumnos entre sí, padres y profesores, relaciones con instituciones oficiales...), se dedica especial atención al nivel ideológico, centrado en torno a los contenidos ideológicos, transmitidos por las escuelas, estableciéndose una comparación entre lo que se cataloga como autodefinición de la escuela o imagen que la propia escuela tiene sobre las funciones que cumple, sobre la educación, las corrientes pedagógicas, la ideología política y religiosa y los contenidos ideológicos verdaderamente transmitidos y las funciones realmente desempeñadas, «pues la visión ideológica que la institución genera de sí misma no coincide siempre con la ideología transmitida».

Creemos que el texto que comentamos constituye una aportación notable para el conocimiento de la situación escolar y social en Cataluña. Una de sus cualidades es la de haber sabido conciliar una metodología y construcción consistentes con una notable sencillez en la exposición.

La valoración que hace del movimiento escolar renovador es, como hemos señalado anteriormente, sustancialmente crítica. Se le considera idealista, abstracto, sin capacidad política, lleno de contradicciones. Esta crítica se efectúa después de una disección minuciosa y de un estudio completo y dinámico. Pensamos no obstante que se realiza desde una perspectiva maximalista e incluso perfeccionista que de alguna forma desvaloriza los indudables méritos y los esfuerzos dignos de consideración del citado movimiento de renovación escolar.

G. G. O.

PALOMA RUPÉREZ: *La cuestión universitaria y la Noche de San Daniel*. Cuadernos para el Diálogo. Madrid, 1975.

Los días 8-10 de abril de 1865 la ciudad de Madrid se vio sacudida por graves enfrentamientos entre fuerzas de orden público y diversos grupos de ciudadanos como consecuencia de la prohibición gubernativa de una serenata que los estudiantes ofrecían al destituido rector de la Universidad de Madrid, que se había negado a colaborar en la política represiva del Gobierno contra sectores del profesorado universitario.

El libro de Paloma Rupérez descubre y analiza tales acontecimientos (sucesos de la Noche de San Daniel) poniéndolos en relación con la situación de la enseñanza, especialmente la universitaria, y con los rasgos esenciales que caracterizaban la sociedad española de la época. El método seguido, pues, consiste en articular unos fenómenos coyunturales en relación con las estructuras políticas, económicas y sociales existentes.

Los primeros capítulos están dedicados a ofrecer una visión panorámica de dichas estructuras.

Desde una perspectiva económica se podía catalogar a España como un sistema dual, con una periferia en vías de industrialización en contraste con el estancamiento del interior. Por otro lado, la contraposición entre lo rural y lo urbano se manifiesta de modo relevante, así, por ejemplo, la vida política es esencialmente un fenómeno urbano del que quedan marginados los sectores mayoritarios.

El texto al que hacemos referencia analiza diversos fenómenos económicos, como las consecuencias en la agricultura de las medidas desamortizadoras, que supusieron una decepción respecto a la posibilidad de que los campesinos se convirtiesen en propietarios, la incidencia del ferrocarril en relación con la inversión extranjera y la creación de sociedades de crédito y el incremento de las explotaciones mineras, cuyos beneficios salían fuera del país.

La situación económica en torno a 1865 aparece, además, condicionada por un déficit de la Hacienda y una notable desconfianza hacia la convertibilidad del papel moneda, repercutiendo todo ello en

una conciencia de inestabilidad y de crítica respecto a la gestión del Gobierno.

La composición y mentalidad de las distintas clases sociales es asimismo comentada, resultando especialmente significativa la posición de las clases medias entre el mimetismo respecto a la aristocracia y alta burguesía y la frustración, apareciendo como portadoras de valores como la laboriosidad, moralidad, etc.

Las clases populares irían adquiriendo una paulatina conciencia de su situación a pesar de seguir estando sometidas a una concepción domesticadora de la religión y a valores como la humildad, resignación y servilismo.

Los capítulos IV y V se ocupan directamente de la enseñanza y de la llamada «cuestión universitaria».

La Ley Moyano (1857) se cataloga como ambigua, moderada y como solución de compromiso, aunque sirviera en cierta medida para neutralizar la influencia del clero.

El libro que comentamos aporta información sobre la organización y realidad del sistema educativo en sus diferentes niveles, ocupándose, sobre todo, de las condiciones de la enseñanza en Madrid y centrándose en el nivel superior.

Especialmente interesante es el análisis del coste de matrículas y tarifas, pudiéndose afirmar de que, a la vista del nivel de rentas, sólo las clases medias altas tenían acceso a la enseñanza. Además, las diversas modalidades de la misma (universitaria, escuelas técnicas, profesional) estaban orientadas hacia sectores sociales determinados, dándose la paradoja de que las carreras más elitistas eran las que percibían mayor apoyo financiero estatal.

El fenómeno del krausismo es asimismo objeto de estudio, analizándose las razones de su expansión, su penetración en la Universidad, su valoración política y relaciones con los partidos y, sobre todo, sus conflictos con el pensamiento tradicionalista y eclesiástico, que le acusará de heterodoxo y ateo.

Institucionalmente tanto la Iglesia como ciertos sectores político-tradicionales defendían principios integrables en la noción de antiguo régimen, de ahí su clamor ante la situación cultural de la Universidad y su sobresalto ante las enseñanzas impartidas, que suponían una «subversión

del orden social existente» y que se vinculara la supervivencia de determinadas instituciones (monarquía, privilegios de la Iglesia) con el control de la enseñanza. Aparece, pues, planteado un conflicto entre Iglesia y Estado en una coyuntura internacional (publicación del Syllabus, situación en Italia) caracterizada por el endurecimiento del catolicismo oficial.

Todo ello desembocará en la famosa circular de 26 de septiembre de 1869, por la que se prohibía a los profesores manifestar opiniones contrarias a las instituciones españolas.

Los sucesos de la Noche de San Daniel van a ser, pues, la consecuencia de las pretensiones del Gobierno (instigado por los sectores neocatólicos e integristas) de controlar el contenido de la enseñanza.

Los artículos periodísticos de Castelar criticando la denominación efectuada por la reina de bienes del Patrimonio Real para cubrir el déficit financiero, aparte su demoledor contenido desmitificador, suponían el poner en evidencia la pésima gestión política y económica del Gobierno; todo ello determinó que se incoara a Castelar un expediente para privarle de su cátedra universitaria.

La decisión del Gobierno provoca una bipolarización de posturas de apoyo y de crítica entre la justificación del derecho de las autoridades para defender la ortodoxia religiosa, llegando incluso a la depuración del profesorado por un lado y la defensa de la independencia de la Universidad y de la libertad científica y los derechos del profesorado por el otro.

Utilizando la información de los periódicos y los informes oficiales, el libro nos va describiendo los acontecimientos de forma detallada, centrándose en cuestiones de notables interés, como, por ejemplo, el carácter organizado o espontáneo de los sucesos, los grupos que participaron o que se vieron envueltos en ellos (para lo cual la procedencia social de los heridos, muertos y detenidos es factor relevante).

La conclusión de la autora es que no existió un plan organizado de tales disturbios (los informes gubernamentales afirman lo contrario) si bien, junto a los estudiantes, sectores populares (artesanos, empleados) y en menor medida obreros, participaron también grupos políticos.

La reacción de las fuerzas del orden es catalogada como desproporcionada respecto a la entidad de los hechos. Los sucesos de la Noche de San Daniel aparecen como fruto de una situación de crisis y de descontento generalizado, su trascendencia no queda limitada a una simple protesta estudiantil ni a ser considerados como meros problemas de orden público. Como consecuencia de ellos aumentaría notablemente la tensión entre amplios sectores de la población y el Gobierno de Narváez, que finalmente caerá, siendo sustituido por O'Donnell y la Unión Liberal. La monarquía de Isabel II y los sectores en que se apoyaba quedarán debilitados en espera poco tiempo después de la Revolución de 1868.

La información sobre la situación de la enseñanza y, sobre todo, la descripción e interpretación de los sucesos de la Noche de San Daniel constituyen la aportación más interesante del libro en contraste con los primeros capítulos, elaborados sustancialmente sobre textos de Tuñón de Lara, Raymond Carr, Sánchez Albornoz, G. Tortellá, etc.

Es digna de mención la utilización de fuentes literarias (especialmente Galdós) para dar una visión más cercana y cotidiana que facilite la comprensión de los fenómenos históricos que se someten a estudio.

G. G. O.

G. CATY, G. DRILHON, G. FERNE, N. KAPLAN y S. WALD, bajo la dirección de J. J. SALOMON: *Le système de la recherche. Etude comparative de l'organisation et du financement de la recherche fondamentale*, vol. III. Canada, Etats Unis. Conclusions générales. OCDE, París, 1974, 248 pp.

El presente volumen es la continuación de la serie iniciada por la OCDE en 1972 dedicada a analizar los sistemas de investigación en diferentes países. El primer volumen apareció en París en 1972 y estudiaba el sistema de investigación en Alemania, Francia y Reino Unido; el volumen segundo de la serie, editado al año siguiente, se dedicó a Bélgica, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza. Finalmente, este volumen tercero aborda el estudio de la investigación en Canadá y

Estados Unidos, al tiempo que incluye unas conclusiones generales válidas para todos los países objeto del estudio.

El trabajo está dividido en dos partes. La primera de ellas trata de analizar las mejoras introducidas en los últimos años en los sistemas de investigación de Canadá y de Estados Unidos. No pretende ser en ningún caso una comparación entre los dos sistemas, sino un intento de identificar las tendencias generales y los problemas en el ámbito de un estudio global de los países miembros.

Durante el período considerado en este estudio se han producido importantes cambios en las políticas de la ciencia, la industria, las universidades y las instituciones estatales de investigación.

Las circunstancias que han rodeado a estos cambios merecen una particular atención, dado que la evaluación objetiva de acontecimientos recientes es siempre una difícil tarea.

Ya desde el volumen primero los autores renunciaron a desgajar y examinar exclusivamente la investigación fundamental. Las mejoras objetivas sobrevenidas en el campo de las políticas de la ciencia y de los organismos de investigación desde 1970 han afirmado la conclusión de que ningún elemento de la investigación puede ser analizado separadamente de los demás. El presente estudio no describe, pues, la investigación fundamental, analiza el sistema de investigación dentro del cual la investigación fundamental no es sino un elemento más. A este respecto, el último volumen no difiere de la opción adoptada en los volúmenes precedentes.

La segunda parte pretende extraer las consecuencias del estudio dedicado al sistema de investigación a través de unas conclusiones generales y un resumen. Desde el inicio de este estudio las políticas de la ciencia y, en concreto, las políticas relativas a la investigación fundamental han conocido importantes cambios. Por tanto, se destacan los problemas más importantes que los países objeto de este estudio han afrontado y van a afrontar en un futuro próximo y se presentan las conclusiones generales que se han extraído de este estudio comparativo.

Estas conclusiones no pueden, por razones obvias, entrar en detalle de lo que

sería deseable hacer para que los sistemas de investigación de los distintos países miembros se desarrollasen más eficazmente, teniendo en cuenta la concreta y específica situación de cada país.

Se trata de una obra colectiva resultado de las aportaciones de especialistas en filosofía, economía, sociología, etc. Esta diversa formación de los autores confiere a su estudio un carácter evidentemente pluridisciplinario.

A modo de conclusión, los autores coinciden en que la investigación técnica y científica no puede aislarse de su entorno político, económico, social y cultural. La ausencia de separación tajante entre los distintos tipos de investigación presenta a ésta como un todo, pero un todo que se define y adquiere su verdadero sentido en relación con las necesidades y decisiones de la sociedad.

Los investigadores y los centros de investigación deberán tomar parte activa en la creación de un nuevo clima de relaciones entre la ciencia y la sociedad.

Corresponde al poder público delimitar el cuadro en el que deban desplegarse y desarrollarse estas actividades. En este sentido, es imprescindible adecuar las reglas administrativas tradicionales a los caracteres propios de la investigación.

El posible éxito alcanzado en un país u organismo determinado no debe dar lugar a imitaciones sistemáticas, puesto que no existe un modelo único, sino que cada país ha de encontrar su propia vía, contabilizar sus propios éxitos y cometer y subsanar sus propios errores. Esto, no obstante la dimensión internacional de la vida técnica y científica, no puede ser ignorada.

Esta serie, publicada por la OCDE, trata de poner de manifiesto la naturaleza de los nuevos problemas y la complejidad de las relaciones que les unen, que crean unas condiciones a las que ni los Gobiernos, ni las estructuras de enseñanza y de investigación están plenamente adaptadas. Las instituciones reflejan una división del trabajo en el seno de la sociedad, que corresponde a objetivos pasados y a exigencias de situaciones pasadas.

Esta crisis de adaptación de las políticas de la ciencia caracteriza en diversos

grados a todos los países que han tratado de asociar estrechamente la ciencia y la tecnología a la construcción de sus futuros nacionales.

A. G.

Organización y burocracia (Organization and Bureaucracy: an Analysis of Modern Theories). Ediciones Península, Barcelona, 1973.

Nicos P. Mouzelis, sociólogo de origen griego, profesor de la Universidad de Leicester (Inglaterra), al observar que el tema de la organización ha sido abordado desde las más diversas perspectivas y disciplinas (Psicología, Ciencia política, Sociología...) ha intentado ofrecer a los estudiantes una guía que pueda ayudar a orientarlos entre tanta literatura sobre la organización. Para lograr tan loable intento, Mouzelis ha tratado de «subrayar el marco conceptual y los problemas teóricos planteados». En una palabra, ha hecho más hincapié en la estructura analítica que en el contenido empírico de las organizaciones.

Antes de exponer lo estudiado por Mouzelis a lo largo de su obra conviene que reseñemos lo que él entiende por organización formal, que «es un modo de agrupación social que se establece, más o menos deliberada o intencionalmente, para la realización de un fin concreto». Burocracia será «un tipo especial de organización formal que posee un cierto número de caracteres específicos que Weber fue el primero en identificar». O lo que es lo mismo, no todas las organizaciones son burocráticas (aunque seguramente al lector no se le escapan las dificultades de distinguir en la práctica cuándo se está ante una organización y cuándo ante una burocracia, independientemente de que tal distinción pueda tener un valor epistemológico evidente).

El autor ha sistematizado su obra dividiéndola en tres partes. La primera se refiere al estudio de la *burocracia*. La segunda aborda el tema de la *ordenación científica*. La tercera, finalmente, formula los *rasgos convergentes* que se han ido planteando entre las diversas teorías.

La burocracia —primera parte del libro— será analizada por Mouzelis. Y, de esta forma, Marx, Lenin y Trotsky serán exa-

minados en cuanto a sus escritos sobre la burocracia. (Hay un punto de partida, digamos, del enfoque marxista: la desaparición de la burocracia en la etapa de la sociedad comunista por su integración en la sociedad total. Lenin y Trotsky se esforzarán en replantear el tema de la burocracia desde la perspectiva de una revolución, la del Diecisiete, que no hacía presagiar, ni mucho menos, la desaparición del aparato burocrático. Mouzelis dirá que ambos pretendían «encajar la progresiva burocratización que se apreciaba en el esquema marxista». La relación entre burocracia y alienación también merece especial mención. Sobre todo, ahora en que el vocablo alienación es utilizado para casi todo y, por tanto, se ha visto vaciado en parte de contenido...)

Mouzelis hará especial hincapié también en el pensamiento de Max Weber, gran estudioso, como es sabido, de la burocracia. Para Weber existían diferentes tipos de dominación (carismática, tradicional y legal) y diversos tipos de organización administrativa. Y *precisamente será la organización administrativa que corresponde al tipo legal de dominación la que se denominará burocracia*. Max Weber planteará las relaciones entre funcionarios y políticos (a partir de una concepción neutral de los primeros), entre burocracia y democracia y democracia y capitalismo. También advertirá de los peligros que acarrea la creciente burocratización para la libertad individual. (El lector juzgará sobre la actualidad de estos temas. Pero no hay más que echar una mirada a las toneladas de letra impresa que circulan diariamente para comprobar que, efectivamente, son aspectos de la convivencia humana de candente vigencia.)

En este sentido, de concretar la burocracia como forma de organización administrativa propia de la dominación legal es como hay que entender el *tipo ideal* de burocracia de Weber, no atendiendo a planteamientos maximalistas, refiere Mouzelis. Es así como el *tipo ideal* será en extremo útil para ampliar comparaciones históricas.

La influencia de Weber ha sido enorme y sus estudios sobre la burocracia han servido de estímulo y guía para posteriores indagaciones e investigaciones. Mou-

zelis, en esta línea, se referirá a los enfoques de Michels, Rizzi, Burnham..., que él engloba bajo el título de «Burocracia y oligarquía», bastante expresivo, y que aluden a tendencias oligárquicas que entrevén estos autores en las organizaciones burocráticas (estas tendencias se plantearán *ad intra* y *ad extra*).

Bajo la denominación de «teorías posweberianas», Mouzelis hará una exposición de ciertas aproximaciones que no han tenido en cuenta tanto las influencias del crecimiento de las grandes organizaciones sobre la estructura política —lema que han perseguido los escritos clásicos vistos hasta ahora— cuanto que «han situado sus análisis exclusivamente al nivel de la organización». Así, se ha estudiado al ser humano en su totalidad, con sus emociones y creencias, que en ocasiones disienten de los fines de la organización; se ha concedido especial importancia a los aspectos empíricos de la organización y al conflicto intraorganizativo; se ha aludido a las disfunciones en las organizaciones burocráticas. En resumen, se ha completado la visión weberiana. Para ello se ha huido, en parte, de las grandes teorías en beneficio de los análisis reducidos y se ha utilizado el amplio abanico de técnicas de investigación social existente. En unas interesantes páginas, Mouzelis advierte sobre el peligro de las posiciones extremas: «estudio del caso concreto *versus* conjunto de diversas organizaciones». Así se muestra partidario de que «la investigación se centre en áreas organizacionales cuyas burocracias ofrezcan características con un alto grado de semejanza». También hablará Mouzelis sobre los riesgos de apriorismos generalizados en la aproximación funcional...

El título de la segunda parte de la obra, «La tradición de la ordenación científica», sirve a Mouzelis para pasar revista a las aportaciones de Taylor —y también a las denominadas teorías formales de la Administración— y a la «Escuela de las relaciones humanas» (y sus subescuelas), para finalizar en la «Teoría de la organización: la adopción de decisiones en los contextos organizacionales...»

No vamos a cansar al lector con minuciosas explicaciones acerca de estas teorías. El lector sabe perfectamente que Taylor imaginaba que la organización más

eficiente será la más satisfactoria—al contrario que la Escuela de las Relaciones Humanas—; sabe también que Taylor se fijó en los aspectos formales de la organización y que los partidarios de las relaciones humanas lo hicieron en los informales. El lector, sin duda, conoce las aportaciones de los Fayol, Urwick, Mooney, en la línea taylorista de la administración científica, de encontrar unos principios científico-organizativos y también ha oído hablar de las aportaciones de Mayo y Warner a la Escuela de las Relaciones Humanas. De los logros, insuficiencias y prejuicios ideológicos de estas teorías—que parece indudable que se pergeñaron desde una perspectiva *pro-directorial*—, Mouzelis hace una clara exposición, así como también de la que él denomina teoría de la organización, que se esforzaría en superar las lagunas de ambas aproximaciones. Aunque Mouzelis, analizando los resultados obtenidos desde este enfoque, dijera que «es una aproximación que se pretende integradora, pero que resulta limitada de hecho (al recaer principalmente sobre el individuo) o una aproximación menos integradora (más unilateral), pero con más amplio alcance fáctico». La teoría de la organización ha indagado expresamente en el terreno de la adopción de decisiones y para ello se ha servido de los sistemas cibernéticos e investigaciones psicólogos, así en este último sentido es de destacar la aportación de Simon y sus tesis acerca del comportamiento administrativo.

Bajo el título que conduce a la tercera parte de su obra, «Rasgos convergentes», Mouzelis alude al crecimiento indudable de las teorías sobre la organización y el intercambio de conceptos entre las diferentes escuelas. En relación a los enfoques modernos, dice Mouzelis que hay un rasgo evidente: la teoría pasa definitivamente del estudio del individuo al del grupo y al total de la estructura de la organización total. Así pierde virulencia la contraposición existente entre las concepciones que contemplan o bien la estructura formal o bien la estructura informal de las organizaciones. Mouzelis estudiará con detenimiento las aportaciones sistemáticas de Parsons y las de Dalton y Crozier, preocupados éstos esencialmente por los aspectos de poder y conflicto en la organización. Y preo-

nizará la afanosa búsqueda de una teoría general que englobe tanto las indagaciones sistemáticas, integradoras, como las centradas en la faceta conflictiva de las organizaciones, lo que también comportaría beneficios para la sociología en general. Llegará a afirmar el autor: «Es en alto grado necesario un contacto más firme entre los estudiosos de la organización y los desarrollos de la teoría sociológica general.»

Mouzelis, después de analizar las distintas teorías sobre la burocracia (centradas sobre el tema de la influencia de la misma en el poder) y sobre la ordenación científica (orientadas a la consecución de una mayor productividad) ha puesto de relieve cómo estas aproximaciones han tendido a converger en una visión de la organización más sociológica, preocupada antes de averiguar cómo funciona una organización que de incrementar su eficiencia (aunque esta afirmación quizá merezca matizaciones, ya que hay quien estima que una de las funciones de la sociología en el área occidental es la de coadyuvar al mantenimiento del sistema vigente, asentado sobre la productividad y el lucro en última instancia. Y si esto se puede pensar de la sociología en general, idéntica reflexión merecería la sociología de la organización...).

En el sentido de encontrar la vía adecuada para adentrarse en el estudio de las organizaciones, Mouzelis, en fin, muéstrase partidario de una concepción de la organización como totalidad, en conexión con su entorno y rasgos organizacionales de la sociedad total. También se pronuncia por la utilización del método comparativo, que permitirá calibrar las características organizacionales de distintas sociedades, sirviéndose, desde luego, de la Historia, que posibilitará la obtención de un marco evolucionista debidamente desarrollado.

Estamos, pues, ante un manual que cumple con creces sus intenciones de constituirse en tal. Quede bien claro que en cualquier caso su lectura no deberá sustituir la de los pensadores citados por Mouzelis—aparte de que hay aspectos tratados en el libro, como el análisis de las teorías de Merton y Parsons por ejemplo, que para su comprensión precisan del lector cierto conocimiento de la teoría sociológica...—. Por otra parte, conviene

resaltar, en otro orden de factores, que la edición original inglesa del libro es de 1967 y que la primera edición en castellano, aquí manejada, es de 1973. Lógicamente, por lo tanto, el texto no puede incorporar los estudios realizados sobre la organización durante el último quinquenio (el lector puede manejar el trabajo del profesor D. Waldo «La Administración pública del cambio social», editado por la ENAP, 1974, ilustrativo de la evolución doctrinal en el campo de las organizaciones públicas sobre todo).

Libro el de Mouzelis, en definitiva, excelente, y que desde luego aclara conceptos e ideas entre tanta literatura sobre el tema organizativo. Es libro que sirve para hacernos reflexionar sobre los aspectos más inmediatos de nuestro vivir: estamos en la época de las grandes organizaciones, se habla del gobierno de los técnicos, se piensa que la burocracia se ha adueñado del poder, se demanda eficacia a las organizaciones... Y como cuestión de fondo la faceta del análisis de dos conceptos: organización y libertad. ¿Compatibles? ¿Incompatibles? Hay ocasiones en que la libertad muéstrase como un fantasma (en frase de un gran cineasta de nuestro días) que, añadimos nosotros, parece rehuirnos y escapárse nos y que ha pasado (a lo que se ve) a convertirse de dueña y señora en esclava de las grandes organizaciones...

F. D. de L.

NOTICIAS DE LIBROS

EDUARDO SOLER FIERREZ: *La recuperación en EGB*, Editorial Prima Luce, Barcelona, 1975, 126 pp.

Uno de los retos que sin duda alguna ha planteado la Ley General de Educación al profesorado ha sido la puesta en marcha de las enseñanzas recuperadoras, tanto en el nivel de la Educación General Básica como en el de Bachillerato. Pese a que la recuperación de los alumnos con problemas de aprendizaje es ya una exigencia, no se habían realizado trabajos sistemáticos que permitiesen, de una parte, clarificar su concepto, y de otra, dar soluciones válidas para llevarlas a la práctica.

Precisamente Soler Fierrez pretende con esta obra cubrir esa importante laguna. Su trabajo se centra en un estudio sistemático del tema de la recuperación, a la vez que ofrece soluciones prácticas fácilmente transferibles a los centros educativos.

La obra está prologada por el doctor Fernández Huerta, actualmente decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Barcelona. El prólogo es una inteligente síntesis interpretadora de los distintos temas que trata el autor.

La recuperación en EGB se desarrolla en diez capítulos agrupables en tres grandes apartados: problemática legal y administrativa de la recuperación (capítulos I y X), sentido y alcance del tema (capítulos II, III, IV y V), instrumentación de las enseñanzas de recuperación y organización de las mismas (capítulos VI, VII y IX). Además, se inserta en el capítulo VIII un interesante estudio estadístico sobre los resultados de la enseñanza en la provincia de Barcelona, en el que se maneja una muestra de 46.491 alumnos, de los cuales 14.268 son alumnos de centros estatales y 32.223 de colegios privados. Este estudio por sí solo justifica una publicación tanto por la dimensión de la muestra como por el análisis a que somete los datos. Las conclusiones a que llega el autor esclarecen el problema real que suponen los alumnos necesitados de recuperación. El contar con estudios de esta índole en cada una de las provincias, supondría una aportación valiosísima a la hora de tomar decisiones en este campo. En los capítulos en donde se estudian los problemas legales y administrativos que presenta la recuperación educativa se realiza un cuidadoso análisis e interpretación, como sólo puede hacerlo un inspector, de las disposiciones que regulan estas enseñanzas y de la manera de reflejar en el nuevo Libro de Escolaridad los casos más complejos a base de la simulación de las distintas situaciones que pueden darse en un campo en el que actualmente existe una gran desorientación en el profesorado, dada la novedad que ha supuesto el Libro de Escolaridad.

Por lo que respecta al sentido y alcance de la recuperación, Soler Fierrez lo fija con justeza. Es el punto de partida. No se puede pensar en el desarrollo práctico de la recuperación sin que primero se dé

contestación a estos interrogantes: ¿Qué se entiende por actividades y enseñanzas de recuperación?, ¿a qué alumnos deben ir dirigidas?, ¿cuáles son las causas más frecuentes de los fracasos escolares?, ¿cómo deben programarse las actividades recuperadoras?, etc.

Desde el punto de vista didáctico, el material que ofrece la obra es decisivo en lo que se refiere a la aportación de actividades preparadas para la recuperación en ciertas áreas de aprendizaje de la segunda etapa de Educación General Básica y en los sectores en donde los fallos se producen con mayor frecuencia. Como dice el doctor Fernández Huerta, el autor ha seleccionado los ejemplos que pueden ofrecer más dificultad, porque «si lo difícil es realizable, tú, profesor, puedes preparar lo fácil». El material que se ofrece está estructurado de forma distinta para unas áreas u otras presentándose en las situaciones de trabajo más idóneas para cada caso. Hay que destacar la utilización y diseño que hace el autor de diferentes tipos de fichas concebidas expresamente para las actividades de recuperación.

Se trata, pues, de una obra que servirá para orientar al profesorado a la hora de enfrentarse con el problema de programar, organizar y aplicar los recursos educativos para que la recuperación sea una realidad.

G. G. D.

OCDE: *Education et vie active dans la société moderne*, París, 1975.

En este informe de la OCDE, elaborado por un grupo de expertos, presidido por Clark Kerr, presidente de la Comisión Carnegie, se aborda el problema planteado a los gobiernos por la expansión de la enseñanza y la evolución del mercado de trabajo. Esta obra consta de tres partes. En la primera se examinan las interacciones y las inadecuaciones entre la enseñanza y el empleo. Recomiendan en este sentido una política clara para asegurar la mejora de la calidad de la vida activa, poniendo el acento más en el desarrollo personal que en consideraciones técnicas y económicas ligadas a la producción. Una acción de este tipo debería tratar de definir criterios más claros para la evaluación de las tareas, los sistemas de remunera-

ción y las tablas de salarios. Debería abordar el tema del enriquecimiento de las tareas y mejorar la flexibilidad en el desarrollo de las carreras y en la organización de la jornada y de la semana de trabajo.

En la segunda parte proponen una «política integrada de educación», en la que se conceda prioridad a la formación continua de adultos que permitiría un desarrollo personal durante mayor tiempo, nuevas posibilidades para los jóvenes y una educación de base que prepararía a los jóvenes para un futuro cambiante e imprevisible y que les daría el bagaje necesario para continuar aprendiendo en los estudios ulteriores de su existencia.

En este sentido, el informe recomienda el desarrollo de la educación permanente, que constituye un medio importante de incrementar la equidad y de conceder una segunda posibilidad a los trabajadores. A largo plazo, su importancia es todavía mayor, porque permitirá multiplicar las combinaciones educación-empleo y favorecer la realización del desarrollo personal de los individuos.

La tercera parte del informe se refiere a la necesidad de ofrecer opciones más numerosas al individuo en una sociedad libre. En este sentido se aborda el equilibrio general que debe existir entre la educación y el mercado de trabajo y la planificación para conseguir un mejor equilibrio. El conjunto de estas recomendaciones se resume en los cinco siguientes derechos: educación de base para todos los niños hasta los dieciséis años, acompañada de medidas complementarias para los más desfavorecidos; un repertorio más amplio de opciones para los jóvenes de dieciséis a veinte años; la posibilidad para todos los ciudadanos de beneficiarse de la educación recurrente; una importancia creciente a la calidad de la vida, y una más amplia libertad para repartir los períodos de estudio, de trabajo y de ocio a lo largo de la vida.

J. S.

MAURICE BAYEN: *Histoire des Universités*. Presses Universitaires de France, París, 1973.

La Universidad, ese invento occidental hoy tan extendido, ha sufrido desde su aparición en la Edad Media numerosas cri-

sis y transformaciones. Sus funciones principales: la de constituirse en depósito del saber, lugar de investigación y a la vez de enseñanza, han evolucionado de la misma manera.

Hoy la Universidad, dice el autor, no es ya un refugio de sabios, ni un dominio reservado a los investigadores, ni la garantía de las soluciones del porvenir. Con el desarrollo tecnológico, el lugar de investigación se recluye en centros especiales creados al efecto; bien públicos, bien privados, y el depósito del saber se desplaza en cierto modo con ellos. Por otro lado, el acceso a la enseñanza superior se ha tomado más igualitario para las clases débiles, perdiendo así el carisma universitario el rol elitista que había tenido hasta nuestros días.

La proliferación de universidades que se inició a partir de 1940, rellena la función social de preparación superior para el desarrollo dinámico de la sociedad de este siglo.

El presente libro se esfuerza en sintetizar la evolución de la institución universitaria desde el medievo hasta nuestros días. Como todos los libros de la colección *que sais-je?*, el que nos ocupa se propone, ante todo, la divulgación, y en este sentido cumple plenamente su propósito.

D. O.

LA EDUCACION EN LAS REVISTAS

Educación secundaria

FRANCISCO SECADAS: «Psicología del alumno de 1.º de BUP». Revista *Didascalía* (Madrid), núm. 53, junio 1975.

Coincidiendo con la iniciación de la implantación del primer curso del Bachillerato Unificado y Polivalente, el artículo ofrece un detenido estudio de las características psicológicas del grupo de edad de catorce y quince años.

Para F. Secadas, la edad de los catorce años se mueve entre formas opuestas de conducta, representadas por la potenciación gregaria y la emocionalidad, de una parte, y la categorización de conceptos, la racionalización de la conducta y la implicación moral, de otra, siendo la cri-

sis de afectividad el máximo exponente de esta edad.

Para los quince años, señala como rasgos: despego frente al hogar, inestabilidad emocional, aparición de una dinámica de proyección personal, necesidad de individualización y afán de singularidad como primer paso hacia una incorporación social. Esta incorporación se realiza a través de un esfuerzo personal de adaptación, de la que son señales inequívocas el pensamiento implicative, la comprensión ponderada y realista, y la incorporación de actitudes morales.

Formación profesional

PEDRO LUIS GOMIS DIAZ: «La F. P. en la República Federal Alemana». Revista *Profesiones y Empresas* núm. 17, junio 1975.

Se analiza la formación profesional en la República Federal de Alemania en el marco del sistema educativo y en el contexto laboral. Desde el primer ángulo, se exponen los modos de formación equiparables a lo que en España se considera como formación profesional *reglada*; desde el segundo, las formas equiparables a las tradicionalmente conocidas como enseñanza de adultos o *no reglada*, incluyendo dentro de éstas el aprendizaje dirigido a jóvenes.

El artículo está ampliamente documentado y recoge abundante bibliografía.

KENNETH F. SMART: «Vocational Education in the Federal Republic of Germany: current trends and problems». Revista *Comparative Education* (Oxford), vol. II, núm. 2, junio 1975.

La reforma de la formación profesional en la República Federal de Alemania es un tema de candente actualidad en este país y ha suscitado encontradas polémicas.

Se analizan en este artículo las posibles repercusiones que podrán suponer las modificaciones en curso sobre la estructura adoptada a partir de 1946 por el sistema educativo alemán.

Educación universitaria

VINCENT R. D'OYLEY y HERMANN MULLER-SOLGER: «National testing for College and University: the role of the Service for Admission to College and University (SACU) in canadian higher education». Revista *International Review of Education* (Hamburgo), volumen XXI, núm. 1, 1975.

Ciertos cambios sociales y, posiblemente, un descenso en el número de aspirantes a proseguir estudios superiores han provocado serias críticas a la orientación adoptada por el SACU en la realización de sus tests.

Se piensa ahora que la función de este tipo de organismo debe tender más hacia la orientación y distribución del alumnado que hacia la sistematización de fórmulas rígidas de selección. Se sigue en esto la misma dirección que las recomendaciones adoptadas en 1970 por la Comisión sobre los tests del conocido College Entrance Examination Board de los Estados Unidos.

C. VANN WOODWARD: «El colapso del activismo estudiantil». Revista *Facetas*, vol. VIII, 1975, núm. 1.

El decenio de 1960 fue un período de intensa efervescencia, especialmente entre la juventud universitaria: huelgas, manifestaciones, nuevo estilo de vida, nuevos valores... Todo ello parecía incluso anunciar un nuevo período en la historia. Pero, sorprendentemente, apenas transcurrida la primera mitad de la década de los setenta este activismo intenso parece haberse desvanecido, al menos por lo que se refiere a los Estados Unidos.

Truncadas así las tesis y predicciones de cambios sociales trascendentes mantenidas por una proliferante literatura sobre el tema, el profesor Woodward pasa revista a las contradictorias explicaciones dadas entonces por algunos intelectuales para justificar la notable configuración de la conducta de los estudiantes en aquel decenio. La interpretación *religiosa*, las visiones sobre una sociedad *tecnocrónica*, la interpretación *revolucionaria*, las explicaciones psicológicas, las basadas en teorías sobre la adolescencia... son evocadas en sus argumentos fundamentales.

Para el autor ha habido un fracaso de los «intelectuales, los explicadores, los pensadores y los escritores», ya que no se ha podido percibir, comprender, entender y explicar uno de los sucesos importantes de nuestra época.

Educación permanente

J. L. M. TRIM y otros: «L'apprentissage des langues vivantes par les adultes». Revista *Education et Culture* (Strasbourg), núm. 28, verano 1975.

La multitud de lenguas existentes en Europa constituye una barrera no sólo para la realidad de una posible integración, sino también para el mantenimiento de la creciente interrelación entre los ciudadanos de los diversos países que la forman.

Consecuentemente, los proyectos relacionados con el aprendizaje de las lenguas vivas han figurado de forma constante entre las actividades del Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa. Uno de ellos, «el aprendizaje de lenguas vivas por los adultos», patrocinado por el Comité de Educación Extraescolar y Desarrollo Cultural, ofrece rasgos innovadores de gran interés dentro de este dominio. Partiendo del análisis de las «necesidades lingüísticas» reales en las relaciones entre adultos, establece los mínimos conocimientos necesarios para comprender y hacerse comprender y pretende elaborar un nuevo método de evaluación basado en el sistema de unidades capitalizables.

El contenido de este número de *Education et Culture* es esencialmente una información muy completa sobre este proyecto, elaborada precisamente por los expertos que lo han desarrollado.

Educación y empleo

FRANÇOISE LANTIER: «Elements pour une meilleure connaissance des situations de travail». Revista *L'orientation scolaire et professionnelle* (París), núm. 2, abril-junio 1975.

El mundo de la educación y el mundo del trabajo tienden a ignorarse recíprocamente, quizá debido al progresivo ais-

amiento del individuo que impide la percepción global de los complejos procesos que se desarrollan en el interior del segundo.

Aislada la escuela del mundo del trabajo, tiende a replegarse sobre sí misma y a no mantener de su misión de socialización más que la transmisión de un saber abstracto, renunciando a la preparación de la inserción del alumno en el mundo del trabajo.

Se hace, pues, preciso utilizar nuevos métodos que permitan una percepción de la real naturaleza del mundo del trabajo y la posibilidad de su comprensión por la sociedad. Con tal intención, el autor examina sucesivamente algunos aspectos del crecimiento industrial y de sus repercusiones sobre la división del trabajo, la evolución de las teorías sobre la organización del trabajo en la empresa, y propone, por último, un nuevo sistema de aproximación a las situaciones de trabajo que podría permitir reconsiderar los objetivos de la formación en función de esta evolución.

MANZOOR AHMED: «Educación y trabajo: elementos para un estrategia». Revista *Perspectivas* (Madrid), vol. V, núm. 1, 1975.

Los sistemas educativos dejan mucho que desear en lo que se refiere a los planes de preparación para el empleo. Hay problema de escasez de salidas profesionales tras el período escolar y de «paro de intelectuales». Pero el problema más serio es el del gran número de adolescentes y adultos—sobre todo en los países o zonas más pobres—que se hallan empleados, o ingresan en el mundo del trabajo, con un bajísimo nivel de productividad y con unos ingresos que corresponden a un nivel de pobreza. Frecuentemente no pasan por ningún proceso educativo que pueda tener algún efecto en su productividad y en sus ingresos.

Tradicionalmente las respuestas a esta situación se han realizado desde un triple frente: reordenación de la educación general formal para proporcionar una orientación profesional y práctica («ruralización» de la enseñanza primaria y «profesionalización» de la enseñanza secundaria), flexibilización y readecuación de

la enseñanza profesional, y desarrollo de sistemas de aprendizaje no formales.

Estas tres vías han demostrado resultados poco satisfactorios por diversas razones que van desde los altos y prohibitivos costes hasta su desconocimiento de la diversidad de los factores locales.

Frente a ello, empieza a desarrollarse la idea de que las actividades educacionales deben concebirse como un elemento más integrado en programas de desarrollo globales, que, partiendo del diagnóstico de las potencialidades de una zona, se orienten hacia el triple objetivo de aumento de empleos, productividad e ingresos personales.

Sociología

P. BENETON: «Discours sur la genèse des inégalités dans les sociétés occidentales contemporaines», *Revue française de Science politique*, febrero 1975.

Raymon Boudon (*L'inégalité des chances*), Roger Gridod (*Mobilité social*) y Christopher Denks (*Inequality*) ponen en duda numerosas cuestiones consideradas como evidentes: el papel de la herencia cultural en la génesis de las desigualdades escolares, el papel de la escuela en el origen de las desigualdades sociales, el fenómeno de la reproducción de las desigualdades sociales, el carácter acumulativo de las desigualdades...

JACQUES DRIMARACCI: «Les travailleurs immigrés en France». Revista *Textes et Documents pour la Classe* (París), núm. 153, octubre 1975.

Más del 7 por 100 de la población francesa está formada por emigrantes de otros países. Sus orígenes, las condiciones de trabajo y de vida... son examinados desde una perspectiva económica, sociológica y psicológica.

Particular interés tiene el examen de la situación de los hijos de los trabajadores inmigrantes en donde se recoge una variada problemática que va desde las formas de escolarización a los problemas derivados de la aculturación y la pérdida de «identidad».

Administración pública

ANTONIO CARRO: «Administración y productividad». Revista *Documentación Administrativa* núm. 163, enero-febrero 1975.

Existe actualmente una amplia tendencia a introducir en las clásicas organizaciones burocráticas y administrativas la idea de una necesaria y constante aceptación, adaptación y acondicionamiento a los criterios objetivos de rendimiento, de eficacia, de economía..., esto es, de aplicar a ellas los principios de las teorías económicas de la productividad.

Antonio Carro, tras analizar la idea de productividad como concepto científico y como expresión de nuestro tiempo, se centra en un ámbito político-administrativo para, obviando la controversia económica sobre la posible productividad de los servicios, afirmar que, al menos en los planos social y político, la idea de eficacia y Administración deben estar íntimamente unidas.

Sentada esta premisa, analiza el grado de eficacia con que opera la Administración de nuestro tiempo. Para ello, comienza por delimitar los fines actuales del Estado, llegando a la conclusión de que sobre todo «al Estado y, por ende, a la Administración pública, se le exige hoy un esfuerzo supremo para constituir o formar el capital social fijo necesario a partir del cual se garantice el bienestar de toda la sociedad».

Este objetivo ha de realizarse en un contexto ampliamente conflictivo y marcado por el signo del rápido cambio. De aquí precisamente, de la escasa capacidad de la Administración para adaptarse al cambio histórico y asumir las técnicas que el progreso suministra, se derivan sus disfunciones y defectos en la época actual. Esta incapacidad de adaptación, cuyas causas son tanto de orden psicológico (propensión a la inercia) como institucional (persistencia de mecanismos jurídico e institucionales del Estado liberal), tiene una serie de consecuencias entre las que el autor destaca: incapacidad de autoorganización, departamentalización cerrada y poco coordinada, impersonalidad de las normas, centralización, hermetismo y escasa participación, y lentísima asimilación de las nuevas técnicas de administrar.

La solución a esta problemática debe estar en la reforma administrativa, iniciada hace ya algunos años. Esta reforma, más que como un plan concreto y determinado, debe entenderse como una «actitud permanente», como un «espíritu constante de adaptación» que conlleve un «proceso ininterrumpido de adaptación y mejora de la organización y funcionamiento de la Administración pública a la Ley del máximo rendimiento». Para ello es imprescindible la existencia de «un personal profesionalmente dedicado al cultivo de la técnica del rendimiento en la Administración».

Administración educativa

JOAQUIN GARCIA CARRASCO: «Relaciones públicas y gestión educativa», *Revista de Ciencias de la Educación* (Madrid), núm. 81, 1975.

Las relaciones públicas, en su estricto sentido y depuradas de la falsa imagen que de ellas se ha formado, es un aspecto descuidado dentro de la Administración educativa.

La utilización de sus técnicas, canalizadas a través de órganos especializados *ad hoc*, podría reportar interesantes ventajas tanto a nivel de centro docente como incorporadas al aparato administrativo central o territorial de un sistema educativo.

El autor dedica el artículo a exponer el verdadero carácter de la función de «relaciones públicas», la organización y características que deberían reunir los servicios encargados de las mismas y algunos de los objetivos inmediatos que deberían cubrir.

CARLOS URRUTIA BOLOÑA: «Proposiciones para una discusión sobre el papel de la investigación científica en la toma de decisiones de política educacional», *Revista de Pedagogía* (Caracas), número 7, enero-abril 1975.

Es indiscutible la importancia de los sistemas de producción de información para la toma de decisiones a nivel político. No obstante, el proceso de toma de decisiones es el resultado de la confluencia de múltiples factores interrelaciona-

dos entre los cuales no siempre juega la información el rol principal. La problemática que se plantea a los centros de decisión se puede dividir en dos grandes grupos (técnico y político) de los que se derivan cuatro tipos de decisiones: decisiones políticas sobre problemas políticos, decisiones políticas sobre problemas técnicos, decisiones técnicas sobre problemas políticos y decisiones técnicas sobre problemas técnicos. En cualquiera de ellos el factor éxito está condicionado por el conocimiento o información que se posee sobre la realidad; de aquí que sea necesario reforzar y mejorar los contactos entre los centros de información y los de decisión.

ALBERTO GUTIERREZ REÑÓN: «La administración educativa». Revista *Documentación Administrativa*, núm. 163, enero-febrero 1975.

Tras una clara delimitación de los planos político y administrativo y del papel de esta última en el momento actual del desarrollo educativo, Gutiérrez Reñón intenta un análisis de la evolución de la Administración educativa en los últimos tiempos centrado sobre el esquema educativo plasmado en la Ley General de Educación y sobre los decretos de reestructuración administrativa elaborados en base a la autorización contenida en ella.

Acertadamente, el autor concibe la prestación del servicio educativo, y, por ende, su administración, estructurado en tres planos. En un primer plano, por demás básico, se encuentra el *centro escolar*, «primer núcleo de organización del sistema educativo»... «donde se realiza la tarea de educar» y por lo que «el resto de la organización es fundamentalmente una superestructura al servicio de la función que los centros llevan a cabo». El segundo plano está constituido por los servicios provinciales, delegaciones, cuya misión es la coordinación y el apoyo directo a la acción educativa de los centros y el servir de enlace entre éstos y el núcleo central de dirección del sistema. El tercer plano, por último, está constituido por los servicios centrales con funciones típicamente directivas (clarificación de objetivos, orientación y coordinación de la ejecución, asignación de me-

dios de apoyo, evaluación de resultados, etcétera).

Dentro de este doble encuadre, el análisis del autor muestra los ya típicos defectos de la administración educativa anterior a la reforma (subadministración, compartimentación, centralismo...), las líneas generales de la reestructuración de 1971 (departamentalización, función de los servicios centrales y tecnificación de los mismos, unificación de órganos a nivel provincial, etc.), para terminar señalando los defectos apreciables tanto en los resultados de esta estructuración como en su desarrollo posterior. Entre los de la primera cabe destacar la timidez de la política de desconcentración que apenas existió por lo que respecta a las delegaciones y fue nula respecto a los centros. Por lo que se refiere a la evolución posterior, Gutiérrez Reñón considera que ha habido cierto retroceso y falta de empuje para potenciar la reforma administrativa que la reforma educativa necesita.

Profesorado y personal administrativo

MICHEL MASSENET y otros: «Formation professionnelle et promotion sociale dans la fonction publique». Revista *Education permanente* (París), núm. 29, mayo-junio 1975.

Número monográfico dedicado a la formación y el perfeccionamiento en la función pública francesa.

La ley de 16 de julio de 1971 sobre organización de la formación profesional continua en el marco de la educación permanente incluiría, con ciertas especialidades, las actividades de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos dentro de los principios generales que informaba dicha ley.

Partiendo del título VII de la ley y del decreto 73/562, de 27 de junio, que lo desarrolla, se examinan a través de varios artículos la evolución del sistema de formación y perfeccionamiento, su situación actual y grado de adecuación a las necesidades de la Administración, las actividades iniciadas dentro del marco de la legislación citada y algunos programas concretos de formación y perfeccionamiento (entre ellos el de los profesores de enseñanza primaria).

PIERRE FURTER y otros: «L'enseignant dans la société». Revista *Perspectives* (París), vol. V, núm. 2, 1975.

El papel del profesor en el actual momento educativo mundial es altamente conflictivo. Su trascendencia es innegable, pero la consideración de su carácter es diversa. *Perspectives* reúne una serie de artículos que analizan su situación tanto desde una perspectiva general (P. Furter y S. Spaulding), como insertos en zonas geográficas concretas (A. M. K. Bagunywa, A. D. Márquez, A. Oliveros, J. Alles y V. A. Slastenine).

Por su carácter general merece destacarse el artículo de P. Furter («Les enseignants: coupables ou victimes de la crise de l'éducation»), en el que se abordan algunos problemas comunes contra los que deben enfrentarse los cuerpos docentes: diferenciación jerárquica, aislamiento de cada cuerpo docente, remuneraciones...

FRANCIS DEBYSER: «La formation des professeurs de langue vivante». Revista *Le Français dans le Monde* (París), número 113, mayo-junio 1975.

Número monográfico, dirigido por F. Debyser, dedicado al examen de la formación del profesorado de lenguas vivas en Francia. Se examinan en él diversos aspectos del tema: la estructura actual del sistema de formación francés (S. Lientand y R. Porquier: «La formation des enseignants de français langue étrangère dans les universités françaises»), sus perspectivas (D. Coste: «Vers une redéfinition de la formation initiale des professeurs de français?») y nuevas tendencias (H. G. Klinzing y F. Weiss: «Techniques nouvelles de formation»; M. Blaret: «Une expérience de formation de professeurs de l'enseignement moyen par le micro-enseignement»).

Centros e Instituciones docentes

LEON WERCHOWSKI y MICHELINE D'AGOSTINO: «Une école secondaire au Québec: l'école polyvalente Charlesbourg». Revista *Education et Développement* (París), núm. 3, 1975.

La enseñanza pública en Quebec se beneficia de un alto grado de descentrali-

zación que posibilita enormemente la innovación y la experimentación. El poder educativo está atribuido a las Comisiones Escolares, regionales o locales, elegidas por sufragio universal. A ellas corresponde la contratación del profesorado, la construcción de las escuelas y su control. La financiación corre a cargo del Ministerio de Educación, pero las Comisiones sólo son responsables ante la población de la región y particularmente entre los padres de los alumnos.

La escuela, cuyos sistemas de organización, planes de estudio y métodos de enseñanza se exponen en este artículo, es una escuela polivalente de nivel secundario, en la que se agrupan enseñanza profesional corta, enseñanza profesional larga y enseñanza general.

PEDRO MUNICIO FERNANDEZ: «El crecimiento horizontal de la estructura escolar». Revista *Bordón* (Madrid), tomo XXVII, núm. 208, mayo-junio 1975.

La transformación del concepto de instituciones escolares, la innovación tecnológica, la especialización y la mejora en la calidad de la enseñanza están condicionando las estructuras escolares y forzando su crecimiento.

Pedro Municio inicia el artículo explicando cómo se produce el crecimiento y los peligros a que conduce no adoptar el tipo de organización adecuada (no consecución de los objetivos propuestos, producción de conflictos internos, deterioro de la imagen hacia el exterior y paralización del desarrollo cuantitativo y cualitativo). Posteriormente, expone los diferentes tipos de estructuras horizontales más usuales (departamentalización didáctica o científica por cursos o por áreas de estudio, departamentalización funcional, departamentalización espacial, departamentalización por nivel de enseñanza), para terminar exponiendo el concepto de departamentalización por proyectos, a la que califica de nueva aportación al campo organizacional que abre nuevas perspectivas al desarrollo horizontal.

JAMES CARVÉL y otros: «Evaluación de la actuación directiva». Revista *La Educación Hoy* (Barcelona), vol. III, número 4, abril 1975.

Se recogen en este número tres trabajos de especialistas norteamericanos centrados sobre la función directiva.

Corresponde el primero a James Carvel, superintendente de un distrito escolar californiano, quien ofrece un método de evaluación de la actividad directora, instrumentado para responder a las exigencias, que establece la conocida *Stull-Bill*, de revisar los métodos de evaluación de profesores y directores. El segundo ha sido escrito por Fred J. Brieve, jefe de la División de Dirección de la Facultad de Educación de Virginia, y contiene listas de actividades concretas y viables de liderazgo en la docencia. El tercero, por último, pertenece a Valerie M. Bockman, profesora de Estadística en Arizona, y está dedicado al análisis de la dinámica gestora del centro docente a la luz de las dos escuelas psicológico-pedagógicas actuales, la conductiva y la perceptualista.

IRVING J. SPITZBERG, Jr.: «A Learning Foundation». Revista *International Review of Education*, vol. XXI, núm. 1, 1975.

Sugiere este artículo que los numerosos problemas que afectan a los sistemas educativos provienen de las dificultades

para adaptarlos a los diferentes grupos de edad, clases sociales distintas, razas diversas, nuevas disciplinas y cambiantes necesidades organizativas.

La «Learning Foundation» es un nuevo tipo de institución educativa de gran flexibilidad y movilidad que, mediante la aplicación intensiva de la moderna tecnología educativa, puede adaptarse a las cambiantes situaciones de cada entorno local y social.

JUAN NAVARRO HIGUERA: «Apuntes sobre mobiliario escolar». Revista *Didascalía* (Madrid), núm. 53, junio 1975.

Tras una evocación a lo que podría considerarse la historia del mobiliario y del espacio escolar, el autor analiza los factores determinantes de su naturaleza (evolución de los métodos pedagógicos, disponibilidades y materiales existentes) y señala las características fundamentales del mobiliario actual (movilidad, diversidad y adaptación a la organización del centro).

El artículo concluye con una consideración especial al *pupitre*, elemento más representativo del puesto escolar, y al conjunto de mobiliario que puede completar el equipamiento de un centro.

INCIE. INNOVACIONES E INVENTOS DIDACTICOS

El Departamento de Perfeccionamiento del Profesorado del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE) tiene el mayor interés en conocer las INNOVACIONES e INVENTOS didácticos que el profesorado de todos los niveles (Preescolar, EGB, BUP, Formación Profesional y Universidad, etc.) haya podido desarrollar a lo largo de su experiencia docente.

Todo lo que permita mejorar la enseñanza en cualquier asignatura o área, bien sea una diapositiva, un mural, una maqueta o un método o forma de exponer un tema, sin descartar filmes, diaporamas, etc., pasaría a formar un fondo de gran valor como exponente de la creatividad de los docentes españoles.

Cualquier ingenio de naturaleza diversa, en original, en reproducción o en forma de croquis, puede ser remitido a la dirección abajo indicada para un estudio y posterior divulgación, si procede. En todo momento se guardará la debida reserva y se estará en relación constante con el autor, para toda clase de efectos.

Los interesados podrán dirigirse a:

Departamento de Perfeccionamiento del Profesorado. «Programa de Tecnología Educativa». INCIE. Ciudad Universitaria. MADRID-3

Revista de Educación

UNA COMPLETA INFORMACION SOBRE LAS
TENDENCIAS ACTUALES DE LA EDUCACION

En números anteriores:

- 230-31 Acceso a la Educación Superior.
- 232 Problemas de la Educación Postsecundaria.
- 233-34 Construcciones escolares.
- 235 Las bibliotecas en la educación de adultos.
- 236-37 Economía de la Educación.
- 238 Educación Secundaria.
- 239 Enseñanza Profesional.

En próximos números:

- 241 Formación del Profesorado.
- 242 Tendencias educativas contemporáneas: de la educación nueva a la desescolarización.

En el próximo número dedicado a la Formación del profesorado, entre otros artículos:

- Balance y perspectivas de la Formación del Profesorado.
 - Examen crítico del Plan de Formación del Profesorado.
 - El perfeccionamiento del profesorado en Europa.
 - La formación del profesorado de Ciencias.
 - La formación continua en servicio: papel del profesorado.
 - La microenseñanza en la Formación del profesorado.
 - La Formación del profesorado basada en las capacidades.
 - La actualización en servicio: los medios a distancia.
-

Edita el

Servicio de Publicaciones de la Secretaría General Técnica
MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA

VENTA Y SUSCRIPCIONES:

Servicio de Publicaciones del MEC. Ciudad Universitaria
Teléf. 449 77 00. MADRID (España)

Suscripción anual (seis números): 600 ptas.

8

